Canada Employment and Immigration Advisory Council
Conseil consultatif canadien de l'emploi et de l'immigration

Full employment is an achievable goal

A report presented to the
Minister of Employment and Immigration
by the
Canada Employment and Immigration
Advisory Council

April 1990

Canada

Full employment is an achievable goal

A report presented to the
Minister of Employment and Immigration
by the
Canada Employment and Immigration
Advisory Council

April 1990

CA-054/4/90

Table of contents

	Page
Members of the Canada Employment and Immigration Advisory Council	v
Members of the Employment Committee of the CEIAC	vi
Executive Summary	vii
Foreword	ix
Strategy for full employment	1
Background	1
Federal commitment to full employment in Canada and U.S.A.	1
What is "full employment"?	2
The nature of unemployment in Canada	5
Where are Canada's unemployed?	5
Labour force participation rate	6
Who are Canada's unemployed?	6
Family status of the unemployed	8
Unemployment Insurance benefits	9
Factors that influence employment and unemployment	11
Economic factors	11
Structural factors	12
Policy factors	14
Other factors	15
Labour market development issues and strategies	17
Labour market issues	17
Skills training	18
Labour market information services	19
Job placement services	19
Regional development issues	20
Overcoming unemployment	23
Achieving full employment	23

	Page
Job creation	**25**
Government initiatives	25
Regional development	25
Fiscal and monetary policies	26
Infrastructure and public works	26
Research and development	27
Universities	27
Labour market management	**29**
Labour market policies and programs	29
Labour market information	29
Redistribution of work time	29
Financing employment measures	**31**
Conclusions	**33**
Recommendations	**35**
Appendix I	**39**
Appendix II	**41**
Appendix III	**43**
Appendix IV	**47**

Members of the Canada Employment and Immigration Advisory Council (CEIAC)

Chairman

Jacques Vasseur
Vice-President & Director General
Burson-Marsteller
Montreal, Quebec

Vice-Chairman

Kevin Hayes
National Representative
Policy & Planning
Research and Legislation Department
Canadian Labour Congress
Ottawa, Ontario

Members

Yvan R. Bastien
Assistant Vice-President
(Personnel)
Quebec Region
Bell Canada
Montreal, Quebec

Guy J.A. Cousineau
Executive Secretary
Metro Montreal Council of Workers
(MCW-QFL)
Montreal, Quebec

Stephen Delaney
Systems Analyst & Partner
Policy & Planning
Information Services Inc.
St. John's, Nfld.

Eugene Kostyra
National Representative
Canadian Union of Public Employees
Winnipeg, Manitoba

Øistein Kristiansen
President
Kore Management Limited
Saskatoon, Saskatchewan

Suzanne Leduc
Special Campaign Manager
Confederation of
National Trade Unions
Montreal, Quebec

Christine J. Micklewright
President of TCU Lodge 1804
Transportation & Communications
Union
Airline Division
Canadian Airlines International Ltd.
Vancouver, British Columbia

Irvin C. Nessel
Retired (International Representative,
International Union of Operating
Engineers)
Edmonton, Alberta

Jacob Pete
Independent Management Consultant
Saskatoon, Saskatchewan

Frances Soboda
President of Local 4253
United Steelworkers of America
New Glasgow, Nova Scotia

Glenna Young
Manager of Personnel Relations
Eastern Bakeries Limited
Saint John, New Brunswick

Members of the Employment Committee of the CEIAC

Chairman

Kevin Hayes
National Representative
Policy & Planning
Research and Legislation Department
Canadian Labour Congress
Ottawa, Ontario

Vice-Chairman

Yvan R. Bastien
Assistant Vice-President
(Personnel)
Quebec Region
Bell Canada
Montreal, Quebec

Members

Guy J.A. Cousineau
Executive Secretary
Metro Montreal Council of
Workers (MCW-QFL)
Montreal, Quebec

Stephen Delaney
Systems Analyst & Partner
Information Services Inc.
St. John's, Nfld.

Diana J. Ferguson*
President
The Gloucester Organization Inc.
Toronto, Ontario

Joan George*
Community Activitist
Thompson, Manitoba

Eugene Kostyra
National Representative
Canadian Union of Public Employees
Winnipeg, Manitoba

Robert M. MacIntosh**
Assistant to the International
President
International Brotherhood of
Boilermakers, Iron Ship Builders
Blacksmiths, Forgers and Helpers
Richmond, British Columbia

A. Jean Moore*
Promoter of the Interests
of Persons with Disabilities
Kingston, Ontario

Glenna Young
Manager of Personnel Relations
Eastern Bakeries Limited
Saint-John, New Brunswick

Staff

John Goodes
Director of Projects

Roger Grandbois
Project Assistant

Marcel Plamondon
Chief of Research

Lorraine Lachaine
Clerical Assistant

* *Term of office expired in March, 1990*

** *Resigned as a member of the CEIAC in August, 1989*

Executive Summary

Canada's economic recovery from the 1981-83 recession has, on average, been one of the best in the industrialized world. However, while certain parts of the country, particularly southern Ontario, have been enjoying what is perceived as "full employment", the economies of many other regions continue to languish at pre-recession levels. This has resulted in provincial unemployment rates ranging from 4.9 per cent to 15.4 per cent in July 1989. Some sub-regions are experiencing unemployment rates of more than 22 per cent.

Meanwhile, recent federal fiscal and monetary policies appear to be responding to conditions present in the most prosperous parts of Canada and appear to ignore circumstances existing in much of the rest of the country. This is particularly reflected in the policy areas of exchange and interest rates and government expenditures. These directions are seen as impeding full employment in all regions of the country.

The goal of full employment does not appear to have been taken seriously by federal governments in the past or present in Canada. The U.S.A., however, has a Full Employment Act whose goal is to pursue the recognition of the right of all Americans who are willing and able to work, to have access to productive employment.

This report treats full employment as a concept whereby anyone who sincerely wants to work should have the opportunity to do so, and should be able to earn a "decent" standard of living. It emphasizes that the current average rates of unemployment should in no way be construed as nearing full employment, regardless of what formulas may be used to support such an assumption. Rather, the report recommends that the full employment target of four per cent, as set out in the Unemployment Insurance Act of 1971, be re-established as a feasible goal.

Furthermore, the report warns that unemployment should not be used as an economic tool to combat other problems such as inflation or over-heated economies.

Except for a short period in June 1989, unemployment in Canada has exceeded one million since 1982. This means that at any one time, about one worker in 12 or 13 is out of a job. In addition to the depressed regions, unemployment is concentrated among certain groups including youth, women, Native people and persons with special needs. Discouraged older workers are leaving the labour force in great numbers. Meanwhile, the labour force participation rate continues to grow, especially among women, many of whom are family heads. The number of unemployed family heads is more pronounced in regions of high unemployment, such as Newfoundland.

There are many factors that affect employment and unemployment. The economic factors include business cycles, industrial adjustments, a declining demand for certain goods and services and a general shortage of jobs. Structural factors are also important. These include labour force growth, imbalances between skill supply and demand, the level and type of education and training available, the movement of workers between jobs, seasonal lay-offs, the costs of production, productivity, technological change and internal migration. Fiscal and monetary policies, including interest rates, exchange rates and tax policies also significantly affect employment and unemployment. Unemployment can also result from adverse weather conditions and other natural phenomena and from the mismanagement of natural resources.

Some of the major labour market issues facing the nation at this time are the problems of illiteracy, insufficient and misdirected skills training, a shortage of labour market information, ineffective job placement services, insufficient regional development and the need for infrastructure and research and development. The report describes these issues in some detail.

To correct the current high rate of unemployment will require the creation of more jobs, a redistribution of work time and an improved management of the labour market. Some observers claim that

the emerging economy may not be able to provide sufficient jobs in the future for everyone who will be willing and able to work. New approaches to employment may need to be taken, including a redistribution of work time, early retirement, less overtime and paid educational leave. A major question is who will pay the costs arising from the difference between these new forms of employment and the traditional work patterns.

Job creation will continue to be an important initiative in the search for a condition of full employment. However, this does not mean the creation of useless, non-productive work activity, but rather work associated with the provision of the goods and services needed in the community. The stimulation of enterprise development at the local level is seen as a preferred approach and regional development efforts, in particular, should be directed at this goal.

The labour market is currently operating at a pronounced level of inefficiency. This is contributing significantly to the current high rates of unemployment. The federal government should reconsider its part in the job placement area by avoiding duplication and increasing coordination of services provided by the private and public sector. It should, however, become more involved in counselling of special needs clients, providing labour market information to workers and employers and acting as a regulator and monitor of private placement agencies.

The CEIAC recognizes that most, if not all, of these measures will need funding and that there is not enough new money available in today's era of restraint. Therefore, it recommends that the funding come from a refocussing of existing programs and services, rather than from the creation of new programs. Regional development programs, in particular, have high administrative costs which result in the centres of administration benefitting more than the target regions. The report, therefore, asks for a decentralization of program management to the local level, including making the decisions as to who should receive assistance. It recognizes that this approach will encounter stiff opposition from an entrenched bureaucracy, but it is an essential step in the search for a more effective employment and regional development policy.

The CEIAC is aware that to achieve all of these measures will require considerable national will. To obtain this commitment from the government and its partners in the labour market, the report makes several specific recommendations. The first calls for the establishment of a full employment goal of four per cent unemployment. A second calls for the enactment of a Full Employment Act which would: ensure that all Canadians who want to work will have access to jobs; enable the federal government to use the policies and programs at its disposal to promote full employment; cause a Full Employment Commission to be formed which would report annually to Parliament on the performance of government policy in addressing the problem of full employment; and, convene an annual National Employment Conference to bring together representatives of business, labour, government and other interested groups. The conference would discuss national employment issues, particularly those affecting the regions, depressed local communities and certain groups experiencing high unemployment rates. Furthermore, it would be responsible for the annual assessment of the impact on employment of environmental and energy-saving issues.

The CEIAC recommends that the Minister of Employment and Immigration recommend that a First Ministers' conference on the economy be convened within a twelve month period. It also asks for the implementation of an adequate and timely labour market information system to better co-ordinate the activities of public and private job placement services and that part-time workers are accorded fair treatment.

Finally, the CEIAC recommends that the federal government undertake, in cooperation with provincial and municipal governments, a program of infrastructure development and maintenance in areas of unemployment and to take immediate steps to reduce interest rates from current high levels.

Foreword

Early in 1987, the Canada Employment and Immigration Advisory Council (CEIAC) undertook a study of the prospects for full employment in Canada. Because many factors influence employment and unemployment, it was agreed that a study of such complexity should be carried out in stages, each of which would cover a particular aspect of the employment environment.

Subsequently, three interim reports were produced. The first, **Tax Policy Implications for Employment,** was published in December, 1987. The study concluded that income taxes can have a significant effect on the spending, saving and investment habits of individual taxpayers. Therefore, an inordinate increase in tax rates could have a major negative impact on the economy and on employment.

A second study, of the past employment creation record of small enterprises and the prospects for this trend continuing in the future, resulted in a report titled **Innovative Approaches to Enterprise Development: A Lever for Employment Growth.** This report, published in May, 1988, identified some of the obstacles to enterprise development and growth and described a number of initiatives which have been introduced across the country to overcome these impediments.

The third report in the series titled **Regional Unemployment in Canada: A Nation out of Balance,** examined the regional unemployment problem in Canada, stemming from the 1981-83 recession. It recommended an increased emphasis on local development and less dependence on the traditional approach to regional development.

This final report comments on the uneven economic and employment recovery that occurred in Canada following the recession. It notes that there are some basic weaknesses in the economy which are aggravated by certain federal fiscal and monetary policies, particularly those resulting in high interest rates and unfavorable exchange rates. These and other impediments are preventing many regions, as well as pockets within the country's major urban centres, from participating in the post-recession recovery.

Much of the background information for this study was accumulated during the investigations conducted for the three interim reports. Later, consultations were held with a number of academics and other individuals and organizations concerned with employment and unemployment issues. A review of some of the literature on the subject was also conducted. In addition, the report drew on the experience and observations of the members of the CEIAC.

Strategy for full employment

Background

During the late 1980s, Canada's unemployment record exhibited some strange anomalies. While jobless rates in some parts of the country reached levels which are generally accepted as "full employment", many parts of the nation continued to experience recession-level unemployment.

On an average basis, the country's unemployment rate enjoyed a good recovery from the 1981-83 recession levels, moving from 12.8 per cent early in 1983 to 7.5 per cent in July 1989. This accomplishment led some analysts to proclaim that Canada has reached a level of "full employment", and monetary policies which affect interest and exchange rates were adopted to cool the economy in order to prevent another round of the 1970s' vintage inflation from engulfing the country. These decisions were largely influenced by the booming economy of southern Ontario where the unemployment rate in July, 1989 was only 4.9 per cent. Not many will disagree that this is as close to full employment as you can get in these times.

But what about the unemployment rate of 15.4 per cent in Newfoundland and 12.6 per cent in New Brunswick and indeed, even the rates of 9.2 per cent in British Columbia and 7.2 per cent in Alberta? Can it be inferred that these regions are also in a state of "full employment"? On a more micro-level, unemployment rates ranged from 22.6 per cent in the Gaspé (Quebec) Labour Force Economic Region(1) to 16.3 per cent in the Corner Brook, Newfoundland region. Even in some metropolitan areas, the unemployment rates hovered around 10 per cent in July, 1989, with Montreal recording 10.2 per cent and St. John's and Saint John registering 9.9 per cent. Are these Canadian geographic areas considered to be in a state of full employment? If not, how do the full-employment-inspired policies affect their economies and the welfare of their people?

This report, and the interim reports leading up to it, have examined this dilemma and some of its effects on communities and individuals who have not benefitted from the recovery. One thing is clear. The experience of the 1980s should lead policy-makers to re-examine the practice of using national averages upon which to base fiscal, monetary and other economic policies. As the regional unemployment statistics show, monetary policies designed to cool the economies in one part of the country may virtually destroy the economic health of others. The studies also revealed that programs and initiatives designed on the basis of average national needs have limited application to the needs of individual regions and local communities. This report, and the interim reports, examined these issues in the context of the pursuit of full employment.

Federal commitment to full employment in Canada and U.S.A.

Canada has consistently shied away from seriously proclaiming a full employment policy, let alone establishing a specific unemployment rate which could be construed as "full employment". It appears that only on two occasions did the government of the day came close to committing itself to a full employment goal. One of these commitments was in the form of the "White Paper on Employment and Income" presented to Parliament by the Minister of Reconstruction in April, 1945. In it, the government established a goal of smooth and orderly transition from the economic conditions of war to those of peace, and of maintaining a high and stable level of employment and income. The White Paper proclaimed that in setting as its aim a high and stable level of employment and income, the government was not selecting a lower target than "full employment".

(1) *A Labour Force Economic Region is a geographic unit generally composed of several Census Divisions within a province.*

The next document which hinted at a full employment target was the Unemployment Insurance Act, 1971. The Act established a four per cent unemployment rate as the point where a nationally extended U.I. benefit would come into effect. This arrangement also had a regional dimension in that it provided for extended benefits if the unemployment rate in a region exceeded the national rate by more than one percentage point.

Unlike Canada, the United States has a clear political commitment to full employment. Under the Employment Act of 1946, the U.S. Government has the responsibility to use all the means at its disposal to promote maximum employment, production and purchasing power. On signing the Act on February 20, 1946, President Harry Truman described it as "a commitment to take any and all of the measures necessary for a healthy economy, one that provides opportunities for those who are able, willing and seeking to work".(2)

In October, 1978, the U.S. Congress passed the Full Employment and Balanced Growth Act of 1978 whose goal was "to translate into practical reality the right of all Americans who are able, willing and seeking to work, to full opportunity for useful paid employment at fair rates of compensation; (and) to assert the responsibility of the Federal Government to use all practicable programs and policies to promote full employment ."

In western Europe, some countries have been experiencing unemployment rates as low as two or three per cent in recent years. A comparison of the unemployment rates in Canada, U.S.A. and selected European countries is shown in Appendix 1 of this report.

Recently, business and labour officials in Quebec organized a national conference on full employment — "Forum pour l'emploi," held in Montreal in November, 1989. Some 1600 people, representing business, labour, governments, academic and community groups developed basic principles of common action which could lead to full employment. This was seen as a commendable initiative in the face of rising unemployment in many areas of Canada.

What is "full employment"?

Full employment is easier described than defined. It would be impossible to come up with a definition with which the majority would agree. This is especially true currently when definitions of full employment range from two and one-half per cent to seven per cent or more. The issue has not always been this controversial. As stated earlier, when the Unemployment Insurance Act was passed in 1971, the federal government implied that four per cent would be construed as a full employment rate.

One of the reasons for this broad range of definitions is that several factors can affect the employment/unemployment percentages at any particular time. Zero per cent unemployment in today's economy would be impossible (if indeed it ever was possible). This would be true even if the number of vacant jobs were to equal, or exceed, the number of persons unemployed because the available jobs may not match up with the skills of the unemployed persons or may be located in other geographic areas. This is known as "structural" unemployment, a phenomenon that can account for as much as three or four per cent of unemployment at any given time, according to some analysts.

Another form of unemployment is caused by workers who are between jobs, such as those who have quit to look for more suitable work. This is known as "frictional" unemployment.

According to some economists, when these two forms of unemployment are added together, one arrives at what is commonly known as a "natural" rate of unemployment. They maintain that to go below this rate would cause inflation to increase, and that an unemployment rate at precisely this level would not cause any increase or decrease in the inflation rate. Among its proponents, this non-accelerating inflation rate of unemployment, or

(2) *History of Employment and Manpower Policy in the United States: Twenty Years of Experience Under the Employment Act of 1946. U.S. Government Printing Office, 1966.*

NAIRU, has become a benchmark for determining the best rate of unemployment in terms of economic stability.

However, as may be expected, there is little agreement on the point at which the NAIRU should be established. Opinions range from a low of two and one-half per cent to seven per cent or higher.[3] Acceptance of the upper level of these assumptions would indicate that Canada is even now somewhere near full employment. Some recent federal fiscal and monetary decisions appear to indicate that this belief does indeed prevail. The CEIAC, however, does not accept that unemployment rates at these high levels can be construed as full employment.

Furthermore, the theory that full employment automatically contributes to inflation is not universally accepted. In 1986, a joint statement by two committees of the Organization for Economic Cooperation and Development (OECD) warned that:

> "Unemployment should not be accepted as a method of achieving other economic policy objectives. In particular, we do not believe that there exists a fixed relationship between unemployment and inflation. After so long, unemployment is itself inflationary. The aim is to reduce both inflation and unemployment."[4]

There is not much hard evidence to support the assumption that inflation is directly caused by high or full employment. In fact, during the 1970s it was the escalating energy costs, not high employment, that was the major contributor to the distressing rates of inflation. The experience of that period is, no doubt, leading to much of the caution in evidence today, as explained by 1981 Nobel Prize winner James Tobin of Yale University.

> "The fact that inflation rose at successively higher unemployment rates — from 3-4 per cent in the late 1960s to 5 per cent in 1973 and 6 per cent in 1979 — is doubtless an influential reason for caution today. However, I think this history is useless evidence for policy in this decade. It tells us nothing about normal labour and product markets today; if it describes any natural rate, it is the 'natural rate' of energy consumption and oil imports in the trying decade of the 1970s."[5]

The unemployment/inflation relationship and its influence on policy-making is particularly difficult to accept when one out of 12 or 13 workers in the country cannot find a job. The apparent tendency to accept this has led one editorial writer to lament "that this wasted potential, this human tragedy, should be so with us for a generation and more is the shame of the nation."[6] In the 1960s and early 1970s, an unemployment rate of this magnitude would have been cause for considerable despair.

The observations found in this report have been made on the premise that an unemployed person is no more or no less unemployed if the national unemployment rate is above or below the NAIRU or other prescribed levels. His or her well-being, confidence and ability to live an independent life, free of the trauma associated with unemployment, is in no way affected by a perceived rate of unemployment which is described as "full", by whatever definition.

This report, therefore, does not attempt to define "full employment" in terms of hours worked each period and who should and should not be counted. Rather, it treats full employment as a concept, based on the notion that anyone who sincerely wants to work should have an opportunity to do so, at a job that effectively matches that person's skills and provides him or her with a "decent" standard of living and personal fulfillment. This concept presupposes that, to the extent possible, the opportunity to work would be equitably distributed across the country's regions and among all its people, including women, youth, Native people, persons with disabilities and minority groups. This would be achieved through the removal of any existing social, legal or systemic barriers to employment.

This ideal notwithstanding, the CEIAC recognizes that the country reached a decision in 1971, when the Unemployment Insurance Act was passed, that a four per cent official unemployment rate be considered as "full employment". The CEIAC concurs with this commitment and recommends that four per cent unemployment continue to be construed as a state of "full employment" in Canada.

---

[3] *In his Technical Report No.50, The NAIRU in Canada; Concepts, Determinants and Estimates, published by the Bank of Canada in 1988, David E. Rose establishes the NAIRU at eight per cent for the end of 1987.*

[4] ***Full Employment and Growth as the Social and Economic Goal,*** A joint statement by BIAC and TUAC, Organization for Economic Cooperation and Development, April, 1986.

[5] *James Tobin, "High Time to Restore the Employment Act of 1946", Challenge, May-June, 1986.*

[6] *"The 7% Solution", an editorial in the Financial Post, September 26, 1988.*

The nature of unemployment in Canada

In July, 1989, there were 1,007,000 workers in the Canadian labour force who were officially unemployed. Except for a brief period in June, 1989, the number of officially unemployed persons in the country has exceeded one million since 1982.

Who are these people who are unemployed? Where are they located? How serious is the unemployment problem for them?

The official unemployment rate alone is only a crude indicator of the unemployment problem in Canada. The family status of the unemployed, duration of unemployment and family income are other major determinants of the "hardship index" at the personal and family levels.

At the more macro-level, such as a region or province, the labour force participation rate, job vacancy indices and the real cost of living are indicators that more accurately reflect the impact of unemployment on the greater community. For example, the cost of living would be affected by factors such as the rate of debt-free home ownership and the opportunity to participate in the informal economy — that is, the economy which is not counted in the country's Gross Domestic Product, including barter and the harvesting of food and fuel for personal use. Labour force participation rates indicate what percentage of the total population is unemployed; job vacancy indices indicate how many and what type of jobs are available. Duration of unemployment is an indicator of how difficult it is to find employment.

Where are Canada's unemployed?

Provincial average unemployment rates and "total unemployed" figures provide a quantitative indicator of the severity of the unemployment problem in the provinces. This facilitates the comparison of unemployment rates among all provinces. Regional and community rates (where available) relate the gravity of the unemployment situation at the local level.

Although the total number unemployed and the unemployment rate data are useful, they do not tell the whole story. For example, in July, 1989, the greatest number of unemployed people — 308,000 or 31.0 per cent of Canada's total unemployed — were in Quebec. This represented 9.3 per cent of the Quebec labour force.[7]

Ontario, at 257,000, had the second highest number of unemployed people. But for Ontario, this represented only 4.9 per cent of the labour force. The third highest number of unemployed workers was in British Columbia at 146,000, for a 9.2 per cent rate of unemployment.

These three provinces had a total of 711,000 unemployed workers, or 71.6 per cent of Canada's total. (Table 1 shows the distribution of unemployment in Canada by province). Therefore, in terms of real numbers, the greatest unemployment problem appears to exist in the three largest provinces. But is this really true?

The average rate of unemployment in Canada in July 1989, by province, ranged from 15.4 per cent in Newfoundland to 4.9 per cent in Ontario. This shows that Ontario, with the second highest number of unemployed in Canada, also has the lowest unemployment rate. Naturally, this is a function of the total population. In other words, a province with a large population can have a high number of unemployed people while its rate of unemployment is low.

[7] *The source for this and other labour market data in this chapter is* ***The Labour Force****, Statistics Canada, various issues (unless otherwise indicated).*

Table 1

Number unemployed and rate of unemployment by province
July 1989

Province	No. unemployed	Unemployment rate
Newfoundland	37,000	15.4
Prince Edward Island	9,000	13.8
Nova Scotia	43,000	10.4
New Brunswick	41,000	12.6
Quebec	308,000	9.3
Ontario	257,000	4.9
Manitoba	39,000	7.2
Saskatchewan	36,000	7.5
Alberta	94,000	7.2
British Columbia	146,000	9.2
Canada	1,007,000	7.5

Source: The Labour Force, Statistics Canada, July, 1989

Following the 1981-83 recession, the most pronounced and persistent unemployment occurred in a number of smaller regions located mainly in the Atlantic provinces, eastern Quebec, the Kootenay region of British Columbia and northern Ontario.[8] In many of these localities the unemployment rate did not fall under double-digit figures during the recovery period. Although in terms of total numbers, the unemployment problem in the smaller regions may appear minor when compared to the total numbers of unemployed persons in the large urban centres, the negative impact on the unemployed individuals is equally serious in both localities.

It appears, therefore, that one of the best existing measures of the severity of the unemployment problem in a given province, region or community in terms of the "hardship index", is the unemployment rate. This shows, for instance, that 17.2 per cent of the Newfoundland labour force is unemployed, or that almost two out of 10 workers are out of a job, compared to slightly less than five out of 100 in Ontario. Although this is somewhat more indicative of the magnitude of the problem, it still does not tell the whole story. For example, in the case of Newfoundland one might ask, "17.2 per cent of what?" The answer is, of the provincial labour force. But the labour force is influenced by other factors, such as the participation rate which determines what percentage of the working age population is actually working or available for work.

[8] *These regions are described in the CEIAC report **Regional Unemployment in Canada: A Nation Out of Balance**, November, 1989.*

Labour force participation rate

The participation rate is described by Statistics Canada as representing "the labour force expressed as a percentage of the population 15 years and over". Table 2 shows the participation rates in the provinces and in Canada.

The average participation rate in Canada in July, 1989 was 67.0 per cent. This means that 67 out of every 100 persons 15 years of age and over in Canada were part of the labour force — that is, they were either working or available for work.

As Table 2 shows, there is a significant spread in the labour force participation rate among the provinces. The two extremes are Newfoundland at the lower end with a 56.1 per cent participation rate and Alberta at the other extreme with 72.6 per cent. This means that Alberta has the most jobs per capita and Newfoundland the least. This also means that an unemployment rate of, say 10 per cent, would not mean the same thing in Newfoundland as it means in Alberta. The reason is that in Alberta it represents 10 per cent of a larger labour force, thereby still leaving the province with a greater number of jobs per capita than Newfoundland with its lower employment base. Therefore, at a 10 per cent unemployment rate in both provinces, Alberta will still be better off because a greater part of the population will be employed.

Who are Canada's unemployed?

An examination of labour force data (Table 3) for any given period will show that certain groups of workers tend to experience higher levels of unemployment than others. Youth, for example, have for a number of years had double-digit unemployment rates. Only recently have these figures started to decline, a development brought about largely by their decreasing numbers in the general population. (Figure 1). The youth population, especially at the lower age levels, has been decreasing steadily in recent years.

Except for a short period from 1982 to 1984, the unemployment rate for most female age categories has also remained consistently above the national average in spite of their lower labour force participation rate. (Figure 2).

Table 2

Labour force participation rates — Provinces and Canada July, 1989

Province	Average rate	Participation rate Male	Female
Newfoundland	63.4	73.6	53.6
Prince Edward Island	70.4	80.3	61.0
Nova Scotia	64.4	75.5	54.2
New Brunswick	63.7	73.8	54.3
Quebec	66.0	78.1	54.7
Ontario	71.4	81.5	61.8
Manitoba	68.7	79.4	58.6
Saskatchewan	68.6	79.3	58.1
Alberta	74.7	84.7	64.9
British Columbia	68.9	78.7	59.5
Canada	69.2	79.9	59.1

Source: ***The Labour Force,*** *Statistics Canada, July, 1989*

Table 3

Unemployment and participation rates Canada — July, 1989

	Unemployment rate	Participation rate
Both sexes		
15 — 24 years	10.9	82.4
15 — 19 years	13.7	76.0
20 — 24 years	8.6	88.3
25 years and over	6.2	66.1
55 — 64 years	5.7	48.8

Source: ***The Labour Force,*** *Statistics Canada, July, 1989*

Although the data for older workers (55-64 years old) indicate that they are highly employed, it is a well-known fact that the reason for this is that they are dropping out of the labour force in large numbers[9] and their participation rate is now less then 50 per cent (Table 3).

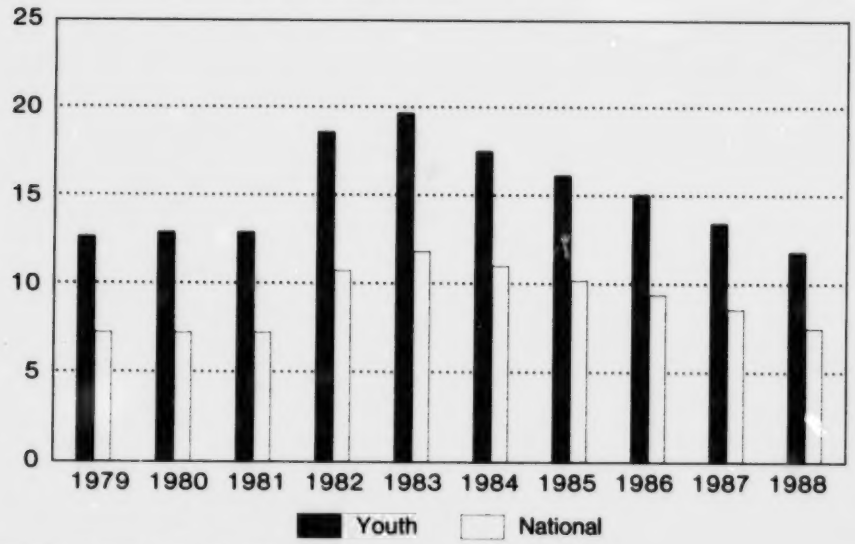
Certain other groups of people also have lower rates of participation in the labour force, for various reasons. The participation rate for women, for example, has historically been below that for men, although the women's share of the labour force has risen steadily from under 24 per cent in the early 1950s to 44 per cent today. In addition, female workers have been concentrated in certain types of jobs that are considered to be traditional female work. This includes clerical work, health services, teaching and retail occupations. For a variety of reasons women's efforts to move into higher paying non-traditional occupations, particularly in certain male-dominated trades, have not been particularly successful. The attitude of employers, and to some extent of the women themselves, has a bearing on this situation. Family responsibilities is another factor. Even when women do gain access to non-traditional occupations, they are often "dead-ended" in their careers because of family circumstances.

Another vulnerable group that has experienced some difficulties in the labour market is persons with disabilities. Because these individuals face more obstacles in the labour market than regular workers, their rate of unemployment

[9] *See "Older Workers in the Canadian Labour Market",* ***The Labour Force.*** *Statistics Canada, November, 1987.*

Figure 1

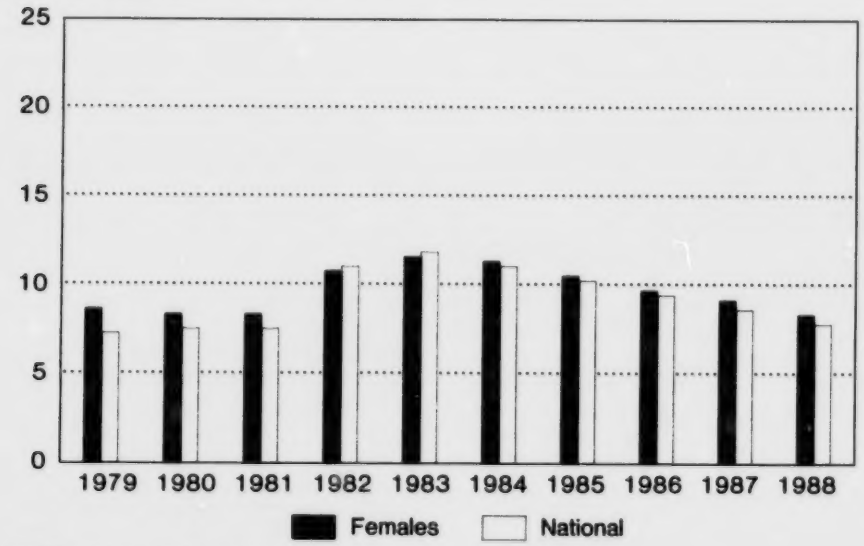
Average rate
Youth unemployment (15-24 yrs) v/s national



Statistics Canada, Cat. #71-529

Figure 2

Average rate
Female unemployment v/s national



Statistics Canada, Cat. #71-529

is usually much higher. In addition to the barriers of employer attitude, public apathy and certain physical or mental limitations, persons with disabilities face workplace problems, such as lack of ramps for wheelchairs, adaptable furniture and equipment and proper washrooms facilities.

However, in spite of these impediments, the employment situation of persons with disabilities is gradually improving as the rest of the population recognizes their need to be assimilated into the workforce and the community, and understands the contribution that they can make to the economy. But much more remains to be done.

Another vulnerable group in the labour market is Native persons. Unemployment rates on some Indian Reserves are claimed to be as high as 80 per cent or more. Native people residing on Indian Reserves in Canada are not counted for employment statistics purposes. If they were, the national unemployment rate would be somewhat higher. However, the assumption that unemployed Native people do not exist no longer represents an acceptable response to Native unemployment problems. If our current rate of national unemployment is the "shame of the nation" as quoted earlier in this report, then the Native unemployment problem should be an even greater cause for embarrassment.

Family status of the unemployed

Another factor affecting the "hardship index" of unemployment is the place that the unemployed worker occupies in the family unit. For example, in Newfoundland, 10,000 out of the 38,000 unemployed in July 1989, or 26.1 per cent, were heads of family. (In April, 1989, the figure was 35.8 per cent, reflecting the seasonal nature of unemployment in that province). In Alberta, 25,000 out of 196,000 unemployed in July, or 26.0 per cent, were heads of family. In Ontario, 24.3 per cent of the unemployed in July, 1989 were heads of family (Table 4).

Table 4

Family status of unemployed workers — By province (in thousands) July, 1989

Province	No. unemployed	No. heads of family	Spouses	Single children	Other relatives
Newfoundland	38	10	10	14	- -
Prince Edward Island	8	- -	- -	- -	- -
Nova Scotia	41	10	13	13	- -
New Brunswick	43	12	11	14	- -
Quebec	312	96	70	84	9
Ontario	255	61	72	72	13
Manitoba	36	8	8	12	- -
Saskatchewan	35	12	9	9	- -
Alberta	96	25	26	24	4
British Columbia	145	36	34	35	8
Canada	1,008	272	256	279	47

Source: ***The Labour Force****, Statistics Canada, July, 1989*

Note — *Columns do not add vertically or horizontally because data is confined to selected categories.*

It appears, therefore, that the higher the unemployment rate, the greater the chance of the hardship being high, to the extent that it is the result of the family head being unemployed. This means that the effects of unemployment would be more traumatic for Newfoundland families, especially during seasonal lay-offs, than it would be for families in Alberta or Ontario. In Ontario, for example, where the total number of unemployed is high in real terms, the negative effects of unemployment would not be as great because a large proportion of those looking for work are spouses and single children living at home (Table 4). Increasingly, however, the heads of family are single parents, mainly women, who combine work and family responsibilities.

Unemployment Insurance Benefits

One of the country's responses to the problem of unemployment is the Unemployment Insurance program. The first Unemployment Insurance Act was passed in August, 1940. It was described as "An Act to establish an Unemployment Insurance Commission, to provide for insurance against unemployment, to establish an Employment Service, and for other purposes related thereto." This legislation was seen as an important contributor to the improvement of the welfare of Canadian workers. In 1941, weekly benefits under the scheme ranged from $4.08 to $12.24 for single persons, and from $4.80 to $14.40 for persons with dependents. In 1989, the maximum weekly benefit was $363.00.

There were several amendments to the Act between 1940 and 1971 when a major overhaul of the legislation took place. The 1971 Act provided almost universal coverage, and the automatic adjustment of maximum, yearly insurable earnings and the resulting premiums and benefits. The Act also extended the payment of benefits to claimants who incur an interruption of earnings due to illness, injury, and pregnancy.

In 1989, after having received advice from several commissioned studies to improve the Unemployment Insurance program, the government introduced Bill C-21 into the House of Commons. Bill C-21 aims to substantially modify the current provisions of the Unemployment Insurance Act. The legislation, which is part of the government's Labour Force Development Strategy and which maintains the principal social insurance/income support functions of the program, allows for more skills training as well as other measures to assist claimants to successfully adapt to changing labour market conditions.

This new Strategy sets out the reallocation of some $1.3 billion in Unemployment Insurance expenditures, or 10 per cent of the program's total expenditures beginning in 1990. Some $800 million of this total will be allocated to upgrading the skills of the labour force. Approximately $500 million will go to providing improved Unemployment Insurance benefits for maternity, sickness and parental leave, as well as for those workers over the age of 65.*

Some analysts claim that the current Unemployment Insurance program contributes to unemployment and should, therefore, be calculated in the NAIRU. However, these conclusions have not met with general acceptance and the question of the U.I. effect on unemployment, if any, remains largely unanswered.

What is clear, however, is that from the beginning in 1940, the object of the program has been to provide recipients with a measure of income maintenance during periods of unemployment, thereby permitting them to maintain an acceptable standard of living while searching for another job. This ability to spend and consume keeps the economy operating at a higher level than it would were these unemployed persons left without a source of cash income.

* *At the time of printing this report, Bill C-21 had been passed by the House of Commons and was being considered by a special Senate Committee.*

Factors that influence employment and unemployment

Reduced to the simplest terms, employment and unemployment are functions of supply and demand for human resources. Supply and demand are influenced by a number of factors that are the result of the interaction of economic, structural and policy forces. Full employment would result when these forces are in balance and functioning positively.

Economic factors

> "Economically, unemployment means that resources are not used as fully as they should. Capacity utilization is low and there is more business to be done than is actually conducted. The financing of Social Security is made more difficult. Government budgets suffer from deficits. Macro-economic imbalances become entrenched. As a consequence, all social groups suffer from unnecessarily low real incomes and slow growth of domestic demand". — "Full Employment and Growth as the Social and Economic Goal" — A joint statement by the 'Business and Industry Advisory Committee and the Trade Union Advisory Committee, Organization for Economic Cooperation and Development, April 1986.

Economic factors affect both the supply and demand sides of human resources. Demand for goods and services stimulate production which, in turn, generates employment. The resulting demand for workers also affects the supply side as more workers are attracted to a vibrant labour market. But conditions seldom reach this ideal state nationally, and particularly not so since the 1981-1983 economic recession. This inability to reach the ideal state has been due to a number of factors, some of which have been a feature of the economy historically and others which are peculiar to the times.

Business cycles — The cyclical nature of market-driven economies has become an accepted phenomenon by economists everywhere. Such economies are said to move in cycles which cover a given period. High points and low points in the economy occur with some degree of regularity. The cause of cycles is not as clear, but is is generally believed that it is a function of supply and demand. Somehow, demand for goods and services builds up to a point where the existing production facilities have to "go all out" to satisfy it. This occurs at the peak of the cycle. The system reacts to this by increasing its production capacity, by building new facilities and expanding existing ones, and by hiring more workers. When the production of all these factors comes on stream, an oversupply of product occurs. Meanwhile, demand may remain the same or decline, resulting in unused production capacity. The rate of growth declines, the cycle dips and unemployment results.

Industrial adjustment — There has been so much said and written about the industrial adjustment currently occurring in most parts of the world that not much more needs to be said here. Suffice it to say that the industrial centres of gravity are shifting constantly from one area to another; from high-wage countries to low-wage countries; from old, inefficient production facilities to new ones at other locations; from large urban locations to smaller centres in other parts of the country (as for example, in the U.S.A., where companies have left the industrial midwest and northeast and have relocated in the south). In addition, there has been an escalating shift from the declining goods-producing sector to the fast-growing service sector.

Another important and growing consideration lies in the need for many businesses to adapt their equipment and method of production to respond to new government regulations on the environment.

All these adjustments are leaving a trail of unemployed workers, many with little or no prospect for reemployment. This phenomenon has inspired one observer to say, "Workers don't lose their jobs anymore. They suffer adjustment."(10) For the workers, adjustment may take

(10) *Thomas Walkom, The Globe and Mail, December 2, 1988.*

one of many forms — permanent separation from the labour force; working in a lower-paying, full-time job; working part-time; moving; or, training for a new occupation.

Not enough jobs — To say that the reason that people are unemployed is because there are not enough jobs, sounds almost frivolous, belonging in the same category as the explanation for a team losing a game because the other side scored more points. However, there is considerable merit in the statement, particularly when one examines the situation from the standpoint of the current worldwide economic adjustment process.

The changes taking place in the world economy have been well chronicled. Shifting patterns of industrial production and trade, a declining manufacturing sector, a growing service sector, changing consumption patterns, technological developments, and Third World competition are just some of the current realities that affect job availability.

Hundreds of thousands of jobs have been lost in manufacturing, primary industries and several other sectors. At the same time, hundreds of thousands of new jobs have been created, mainly in the service sector. Unfortunately, in many regions of the country, the creation of new jobs has not been sufficient to make up for lost jobs and to accommodate the growth in the labour force. Therefore, it is true that there are not enough jobs to go around.

Declining demand for certain goods and services — Declining demand for certain products and services often reflects changing tastes of society or in altered social structures (for example, smaller families and one-person households). These changes can be positive or negative. If an enterprise does not adjust its product or service to the new demand, it will have to reduce or discontinue production, both of which could lead to lay-offs.

A similar lack of demand may result when a firm's costs of production are so high as to make it impossible for it to meet the prices of its domestic competitors. Eventually, it too will be forced to discontinue production and lay off its workers. Competition may also come from other countries. The pressure from this source will probably increase in the future as existing tariffs are reduced and eventually removed completely as a result of the Canada-U.S. Free Trade Agreement and the GATT negotiations. If domestic firms cannot compete with foreign producers, they may be forced out of business or be obliged to move outside of the country in order to survive.

Structural factors

> "There can be no denying the fact that unemployment has structural characteristics; and there can be no denying the fact that there may be a structural mismatching in the demand for labour and supply of labour that can, at times, be serious; but the superficial attribution of general unemployment to such factors without examining carefully the question of the relationship between general economic conditions and the labour demand and 'supply structures is simply bad economics and leads to bad policy". — Ronald G. Bodkin, "An Analysis of the Trade-offs Between Full Employment, Price Stability and Other Economic Goals" in **Canadian Economic Policy Since the War** (1965)

Employment and unemployment are influenced by structural factors on both the supply and the demand side. On the supply side, the age distribution of the population, labour force participation rates, migration patterns, skills available and the rate of job changes all affect the number of unemployed at any one time. On the demand side, the skills required, seasonal fluctuations, production costs, technological change and new government environmental regulations all affect employment and unemployment.

A growing labour supply — Since 1981 Canada's labour force has increased by 1,376,000. This represents one of the largest increases in the labour force in the country's history. In addition to its increasing natural growth, the labour force expanded as a result of the numbers of women entering paid employment. Also, other groups such as persons with disabilities and Native people have been entering the labour force in growing numbers.

Meanwhile, the participation rate of one segment of the workforce — older workers between 55 and 64 years of age — has been declining. In 1986 alone, the labour force participation rate of this group declined by one percentage point, from 51.3 per cent to 50.3 per cent. Between 1981 and 1988, the participation rate of older workers declined from 53.4 per cent to 48.8 per cent.

Older workers have been more adversely affected than any other labour force group by the industrial adjustment of the 1980s. For example, in 1986, the average duration of unemployment of workers aged 55-64 years was 31.3 weeks, almost nine weeks longer than the average for younger workers. However, in spite of the decreasing participation of older workers, the labour force has displayed significant growth in recent years. Simply stated, there are more Canadians working and looking for work than ever before in the history of the country.

Imbalance between skill supply and demand — A common and persistent cause of unemployment is the difficulty of matching the skills in demand with those available. Although a geographic area in which the particular skills are in demand may also have numerous unemployed workers, these may not be able to take advantage of the job opportunities because they lack the skills needed for those particular jobs. Because the employers may not have the time, means, or inclination to train local workers, the jobs may remain unfilled or may be filled by workers from outside the area or the country.

Such an imbalance may also arise when the skills are not available anywhere in the country, or when the unemployed persons possessing the skills do not live where the jobs are located and are unable to move there. This situation results in what is commonly known as "structural" unemployment.

Education and training — There is considerable concern in all parts of the country over what is perceived to be shortcomings in the education system and over an inadequate skills training effort on the part of governments and employers. This is leading to two major labour force problems — the difficulty for young people to obtain and hold jobs, and the matching of skills in demand with those available in the labour market.

Employers complain about the lack of numeracy and language skills among those entering the labour force, a deficiency that makes it difficult for them to train young people for specific jobs in their organizations. In the high unemployment regions of Canada, and in areas where major plant closures have occurred, the illiteracy problem also extends to laid-off workers, particularly those in the 45 to 64 age group. These are workers who either did not have an opportunity to go to school or whose original jobs did not demand a higher level of education.(11)

In spite of the efforts of the various institutions — employers, labour and the three levels of government — the country's skills training systems have not satisfactorily addressed the skill needs of the economy. This failure extends across the whole education and training spectrum, from high schools, to employers, to provincial training institutions, to federal training programs. The efforts of the two senior levels of government, in particular, have failed to keep pace with the needs of the labour market. Inflexible training programs, redundant training systems and rivalry between the two senior levels of government are among the major contributors to this dilemma.

Training efforts are also handicapped by the lack of good labour market needs forecasts. It is inconceivable that in this information age there should be so little data available on what types of skills and occupations are in demand now, and what skills will be needed in the future. There is much more information published daily on the future supply and demand for everything from metals to grain and pork bellies. If the business community worked with as little information as the labour market does, it too would be in trouble.

Movement between jobs — In July, 1989, approximately 210,000 of the unemployed workers in Canada were job leavers. It may be assumed that most of these workers were, in fact, between jobs. Since they left their previous jobs voluntarily, it suggests that most of them did so to either search for, or go to, another job. As indicated earlier, this normal turnover of people switching jobs is known as "frictional" unemployment.

Seasonal lay-offs — In many industries, but notably in the resource sector and construction, seasonal lay-offs are normal. Seasonal lay-offs are especially common in resource-dependent communities and contribute significantly to the high average unemployment levels in some of them. Canada is particularly affected by seasonal unemployment because of its immense geography and extreme climatic conditions. The construction, tourism and fishery sectors are especially vulnerable, but agriculture and forestry are also affected.(12) In July, 1989, 47,000 workers were recorded as being on temporary lay-off in Canada, waiting to be recalled to work. Many of these lay-offs would, no doubt, be of a seasonal nature.

Cost of production and productivity — As alluded to earlier in this report, industrial plants often move to other locations because they are no longer efficient enough to compete in national or international markets. But goods-producing sectors are not the only ones concerned about productivity. The service sector is also affected. Low productivity may result from a number of factors — obsolete and inefficient plant and equipment, high cost of labour per unit of product or service, high transportation costs, bad management, high taxes among other reasons. Abundant resources, favourable exchange rates, subsidies and tariff protection have in the past offset some of these high costs, but with changes taking place in trade patterns, mergers and corporate takeovers and other adjustments, the emphasis on costs and efficiency is increasing. High interest rates and the value of the Canadian dollar relative to other currencies are also having a major impact on the costs of doing business and the ability of businesses to compete internationally. To operate in this environment, enterprises find that they either have to adjust by further automating their production facilities and invest more in developing the skills of their people, or move to a lower cost environment.

Technological change — Changes in technology, particularly those related to new industrial and administrative processes, and increased automation, may result in either an increased or a decreased demand for labour. Technological changes frequently lead to new types of occupations some of which are often more skilled and sophisticated than the ones they replaced and some which are relatively low-skilled. These changes contribute to skill redundancy among some of the original workers and may result in the need for comprehensive worker adjustment measures, both in the affected enterprise and the labour force in general.

A study by the Economic Council of Canada in 1986 revealed that nearly three-quarters of the establishments that adopted computer-based innovations also needed new or substantially altered skills in their workforce.(13)

On the positive side, technological changes can lead to new products, new markets and increased production. This could result in increased employment, albeit not necessarily for the same workers who were formerly employed by the organization.

(11) *See: **Older Workers: An Imminent Crisis in the Labour Market**, Canada Employment and Immigration Advisory Council, August, 1985.*

(12) *See: **Regional Unemployment in Canada: A Nation Out of Balance**, Canada Employment and Immigration Advisory Council, November, 1989.*

(13) ***Working With Technology: A Survey of Automation In Canada**, Economic Council of Canada, 1986.*

The rising global concern for the protection of the environment and the conservation of energy is having its effect on consumers' tastes, many of whom are conscienciously opting to purchase articles that are more ecologically sound. This is resulting in the growth of new enterprises that are targetting in on these new trends (for example, recycling plants). Increased levels of employment could well be the outcome of this movement.

Internal migration — Rural to urban migration is not as pronounced now as it was from the end of World War II to the late 1960s. Nevertheless, the larger cities continue to attract migrants, particularly from farms, declining single-industry towns and Native communities. To the extent that these are new entrants into the labour force, such as those who have just left school or those who were previously self-employed, they add to the unemployment figures until they find jobs. Those who were already counted among the unemployed in their original place of residence add to the unemployment statistics in the community to which they move.

Immigrants from other countries also add to the country's labour force. However, it is not generally believed that they add significantly to the unemployment rate.

Policy factors

"No longer is merely the right policy required, but the right mix of policies. Nor can success be judged by the attainment of any one goal; it is the simultaneous attainment of the several goals that is the criterion. To be sure, this does not always present a difficulty. There are times when two or more goals can be pursued, for some distance at least, by a single policy, as when unemployment, slow growth and a balance-of-payments surplus occur together. But there are other times when one wonders whether there are policies enough at hand, times when it seems that all objectives cannot be achieved simultaneously and hard choices must be made."[14]

Policies in one form or another continue to be used to influence outcomes such as the rate of inflation, deficit levels, volume of international trade and the rate of economic growth. The unemployment rate has become one of the main indicators of the state of the national economy and has a major influence on policy decisions that affect the economy. Monetary policy, for example, appears to be almost entirely ruled by the national inflation rate, as has been evident during 1988 and 1989 when interest rates were allowed to soar in an effort to control inflation.

Unemployment rates, in turn, can be affected by other fiscal and monetary policies, such as those which establish personal and corporate income tax rates and the exchange rate on the Canadian dollar. Trade policy and regional development policy also significantly affect employment and unemployment. However, in recent months it is the interest rate policy and spending cuts by the federal government that have attracted the most attention.

Interest rate and exchange rate policies — One of the hotly debated subjects at this time is the adoption of a high interest rate policy in the face of unemployment which ranges from more than 7 per cent nationally to as high as 20 per cent or more in some regions. The question is whether it is prudent to impose high interest rates in the country when many of its parts have not yet recovered from the recession of the early 1980s.[15]

Although there is no obvious proven link between employment and inflation, the preoccupation with the inflation rate has led to high interest rates which in turn are affecting the unemployment rate.

The purpose of this high interest rate policy is to cool down the economy of southern Ontario in particular. However, there is danger that the policy will further suppress the already depressed economie of many other regions. This would slo down their recovery and either maintai them at the present depressed levels o deflate them even further. Workers ar usually the first to feel the negative effect of policies designed to slow down th economy. Even in the more prosperou areas of the country, it is the unemploye who appear to be bearing the majo burden in the war against inflation.

In an apparent disregard for the possi ble negative effects on employment, th monetary authorities have also adopte an exchange rate policy that is keeping th value of the Canadian dollar at an artifi cially high level, thereby making it mor difficult for Canadian goods to compet in the U.S.A. and other foreign markets This puts additional obstacles on the roa to full employment.

The combined effects of the hig interest rates and the unrealistic exchang rate on the Canadian dollar may b producing a completely opposite effect t that which was intended. High interes rates raise the cost of doing business thereby increasing the price of goods an services. They also increase the cost o government borrowing and add to th federal deficit. Meanwhile, high exchang rates make it difficult for business t compete with other countries, thereb reducing Canada's foreign trade volume which in turn, decreases total productio and employment. This slows down th economy and reduces government ta revenue, thereby contributing further t the growth of the deficit with the result ing pressure to increase taxes.

The quotation at the beginning of thi section warns that dependence on a singl policy to address a number of issues is no always the answer. This appears to be th approach being followed in Canada a this time when most of the emphasis is o interest rate policy. This does not appea to be the best way to pursue all the objec tives and problems that currently face th country. What is required is a combina tion of macro- and micro-economic poli cies working in harmony with each othe

[14] *S.F. Kaliski, in the introduction to* ***Canadian Economic Policy Since the War (1965)***

[15] *For a more complete description of the regional unemployment problem see:* ***Regional Unemployment in Canada: A Nation Out of Balance,*** *Canada Employment and Immigration Advisory Council, November, 1989.*

Fiscal policies — The federal government has the ability to acquire revenues from various sources by imposing taxes and duties and by selling permits, licenses, and other forms of revenue-producing instruments. But the more the government takes out of the economy, the less there is left in the hands of the public to spend on goods and services. The economy, and its ability to generate and sustain employment, is directly affected by the amount that the various levels of government take in to enable them to provide the services for which they have assumed responsibility.

However, the federal government is also a spender and the way in which it chooses to spend these revenues can also have a profound effect on the economy and on employment.

During the past several years, most governments in Canada have incurred deficits during both prosperous and depressed times. By so doing, almost all of these governments have amassed huge public debts. The size of the national debt, and the cost of servicing it, has left little room for the government to use fiscal measures to even out economic cycles or to respond to other pressing social and economic needs. Many provincial governments are faced with the same dilemma. This does not mean that governments have drastically cut spending, but rather that they do not have the flexibility to direct expenditures at specific problem areas, mainly because of the cost of servicing the national and provincial debts.

This poses difficulties for all levels of government in an era of violent economic shocks and the resulting demands on the system for labour force adjustment and other social and economic measures. That is not to say that the government is totally helpless in its ability to address unemployment problems. Rather, the situation calls for more skillful management of federal resources and better focussing of existing policies and programs. Primarily, this means ensuring that policies and initiatives do not react negatively on economic growth and employment in any part of the country and that the general welfare of the nation's citizens is not eroded.

Federal tax policies — One form of fiscal policy that could have a significant impact on employment is taxation. As stated earlier, the amount of income that earners have after taxes determines their ability to save and spend. This influences the creation of capital and the demand for goods and services. Decisions on how governments spend their tax revenues also have a major impact on the economy and employment.

The inability of the economy to provide sufficient jobs to reach a level of full employment poses some particularly difficult tax policy problems for the federal government. Because revenue-generating activities are reduced and many people remain dependent on government transfer payments, there is little room left for the government to spend existing revenues on job-generating initiatives. But as long as federal revenues are below optimum levels and expenditures continue to exceed income, pressures to increase taxation or raise the deficit will continue. Because increasing the public debt also increases the cost of servicing that debt — particularly so when interest rates are high — both of these choices result in a decline in public and private spending power in areas that generate demand for goods and services and, therefore employment. The process becomes a vicious circle.

A recent study by the CEIAC on tax policy[16] revealed that, among other things, personal income tax cuts are far more effective in creating jobs and far less expensive than corporate tax cuts. Therefore, any increase in personal income taxes would have the opposite effect. The reduced spending power of individuals translates into a decreased demand for goods and services and, subsequently, the demand for labour.

The government is somewhat limited in the latitude that is has in establishing and adjusting corporate income tax rates. In this era of corporate mobility, rates cannot be set so high as to discourage new investment in business or at a level above the rates in other countries, particularly the U.S.A. To do so may encourage firms to establish or move to that country. Nevertheless, there may be a way around this dilemma and this is described in the chapter further along titled "Overcoming Unemployment".

The proposed General Sales Tax will have a similar negative effect on consumer spending. The Conference Board of Canada calculates that consumers' real disposable income will decrease by 1.9 per cent, or $5.5 billion, in 1991 as Canadians start paying tax on previously untaxed services, housing, energy and clothing.[17] The same report states that the unemployment rate will increase by about 72,000 to 8.3 per cent in 1991 and to 8.4 per cent in 1992. Job growth will be weak. It concludes that Canadian consumers will be worse off because of the tax, as will the suppliers of services. However, the economy is projected to experience stronger growth in 1992 and thereafter.

Other factors

"What a difference some rain makes. Saskatoon's jobless rate slid to 9.1 per cent in June from a lofty 11.4 per cent in May". — The Star-Phoenix (Saskatoon, Sask.), July 8, 1989.

No doubt there are many other factors that affect employment and unemployment. The list of issues mentioned above are not meant to be exhaustive. Nevertheless, it does cover some of the more prominent contributors to the behaviour of the economy and its effects on employment and unemployment.

However, there is one other element that appeared prominently during the CEIAC study on regional unemploy-

[16] *Tax Policy Implications for Employment, Canada Employment and Immigration Advisory Council, December, 1987.*

[17] *Sales Tax Reform, a Paper by James G. Frank and Gilles Rheaume. The Conference Board of Canada, May, 1989.*

ment[18] and that is the effect on the economy of natural phenomena and the management of resources. These factors, combined with growing environmental concerns, are emerging as important determinants of the socio-economic well-being of many communities and their people.

Weather, environment and natural resource management — Some industries are almost totally dependent on the vagaries of nature. Agriculture, for one, is totally so. However, fisheries and forestry are also significantly affected by natural imbalances. In the case of agriculture, drought can have a particularly devastating effect on the economy as was evident in recent years in the Prairie Provinces. Likewise, too much rain can reduce production through flooding. Frost, wind, heat and insect infestation are other natural threats to the agricultural economy.

Forestry can be affected by forest fires and insect infestation. The fisheries are totally dependent on stocks as has been so dramatically demonstrated recently in the Atlantic region. Acid rain, and air, water and ground pollution are also challenging the delicate balance of nature and the economy which depends on it. Weather patterns, which determine temperatures and rainfall are now believed to be affected by increased emissions of carbon dioxide and other gases that are contributing to the "greenhouse effect".

Production shortfalls caused by these natural phenomena reduce the amount of labour needed, and unemployment results. This situation is made worse by the reduction in purchasing power in the affected area, which further depresses the economy and employment.

During the study on regional unemployment, mentioned earlier, the importance of resource management was emphasized to the CEIAC by the affected communities. Many felt that forestry and fishery resources were not being properly managed and that this was leading to the premature exhaustion of these resources and resulting in reduced economic activity and unemployment.[19]

Residents of the affected regions believe that the lack of research and development is a major reason why resources are not properly utilized. There appears to be a critical need for research into the harvesting and processing of certain resources which are now considered to be marginal or waste. This includes certain species of trees and fish which are not now utilized, parts of harvested trees that are left in the forest to rot, and the by-products of fish processing. In addition, many regions are interested in expanding their agricultural production by growing specialty crops for sale in their local areas or for export. Development of processing and marketing techniques would help to utilize some of the marginal resources, stimulate potential agricultural production and at the same time create much-needed local employment.

[18] ***Regional Unemployment in Canada: A Nation Out of Balance, Canada Employment and Immigration Advisory Council, November, 1989.***

[19] *Ibid*

Labour market development issues and strategies

The federal government, as the body responsible for the national economy and employment affairs, has available to it an arsenal of measures that it can use to influence the effective development and utilization of the labour force. Included among these are fiscal and monetary policies, regional development initiatives, labour force development, job placement services and income maintenance programs. The issues that these measures govern may be organized into three main categories — fiscal, monetary and labour market. Although many macro- and micro-economic concerns and problems were probed, the issue that received the greatest attention during the CEIAC investigations was the effective development and utilization of the labour force.

Labour market issues

In comparison to many other countries, Canada's labour force is deemed to be of exceptionally good quality. It is, by and large, well educated, highly trained and well motivated. However, there are some serious problems emerging which, if not addressed quickly, could have enormous negative effects on the labour force and the economy. Some of the problems go all the way back to the elementary and secondary school systems.

Literacy — Education and life-long learning are becoming increasingly important in today's society. In the workplace, employers are demanding that the workforce possess good literacy and numeracy skills upon which specific job skills can be built. At the same time, there appears to be an increasing degree of illiteracy developing, not only among school leavers, but also among graduates of secondary and post-secondary institutions. These are the members of the labour force who are having, and will probably continue to have, the greatest difficulty in finding and maintaining employment.

The magnitude of this problem was revealed by the Southam Literacy Survey, conducted in 1987, which revealed that five million Canadians — or 24 per cent of the population — could not read, write or use numbers sufficiently well to meet the literacy demands of today's society. The survey was conducted among adults 18 years and over, across Canada. One-third of those who were deemed to be functionally illiterate were high school graduates, and one in 12 were university graduates (five per cent excluding foreign-born graduates). The survey also discovered that illiteracy increases from west to east, moving from 17 per cent in British Columbia to 44 per cent in Newfoundland. Nearly one-half of the functionally illiterate individuals were over 55 years old, even though this group accounts for only 29 per cent of the total population.

Although some experts claim that illiterates lead satisfying and effective lives, the Southam survey revealed that they are poorer. On average, literate people earn personal incomes that are 44 per cent greater than those of illiterates. In addition, many illiterates are employed in dead-end jobs, or as described by one psychologist, "They're trapped in a backwater of the employment jungle".(20)

Federal efforts devoted to this problem have been declining in recent years. Basic Training for Skill Development (BTSD), once an important part of federal training strategy, is no longer an important training element. This was a federally-supported training program that combined training in language and mathematics with instruction in life skills. There appears to be an underlying assumption that the educational deficiency is a problem of the elementary and secondary school systems and that its existence somehow suggests a failure on the part of those institutions.

Without placing blame anywhere, it is apparent that the lack of language and mathematical skills among its members could have a damaging effect on Canada's labour force and upon its ability to compete in the world economy. It is important, therefore, that all levels of

(20) *Dr. Paul Nesbitt, Southam News, in* ***The Ottawa Citizen*** *(Ottawa), September 12, 1987.*

government concerned with education and labour force development — federal, provincial and municipal — recognize the existence of this problem and try to correct it.

Skills training

Among all the labour market issues, training is the subject that receives the most attention. Unfortunately, it is also the area in which, in spite of all its efforts, federal initiative has largely fallen short of the needs. This could be due to a number of reasons, one of which is the jurisdictional issue which exists between the federal system and the provinces. But there may also be serious flaws in the basic approaches to training undertaken in Canada.

When one examines the areas where skill training is required, there appear to be three main types of training involved — job entry level training (for new entrants into the labour force), training for the unemployed (those who were previously employed, but whose skills are no longer in demand), and retraining (of the existing workforce to update skills and maintain productivity). The predominant question is, whose responsibility is it to provide and pay for these training efforts?

Entry level training — Entry level training is that developmental activity which prepares individuals to enter the labour force for the first time, or re-enter after several years of absence. The training is not confined to occupational skills, but includes habits, attitudes and social skills. These basic skills, plus the necessary learning skills would normally come from publicly funded education. The main initiative for preparing for an occupation, should, of course, come from the individual. Those areas that are specifically related to skills required by a particular job should be provided by the employer. Much of the cost of workforce development is already borne by the public in the form of support to secondary education and to universities and colleges. Therefore, federal support through transfer payments continues to be absolutely crucial. Nevertheless, to the extent that an employer can benefit from the prospective employee's effort, he or she should be responsible for udertaking the job-specific training.

This notwithstanding, the senior levels of government in particular can play an important part in bridging the efforts of the individual and the employer. Training assistance would be provided mainly in those areas where the individual has not been able to develop on his or her own, or which the employer is not prepared to provide. For youth in particular, co-operative training is becoming more popular and is opening up opportunities for skill development in which the three parties participate — worker, employer and government. This type of co-operative action should be the way of the future. In its report on regional unemployment mentioned earlier, the CEIAC recommended that when training is conducted in support of approved local development initiatives, the decision as to what type of training will be supported should be left to a local development committee. This local committee could also make decisions as to the level of support that employers might receive for hiring and training entry level workers.

Training for the unemployed — In this era of economic adjustment, many workers are finding themselves unemployed and without marketable skills. This is particularly true of older workers (ages 45-64), but could apply to any laid-off worker. There has been a tendency in the past to solve this problem by putting the workers aged between 55 and 64 "out to pasture". However, in view of the changing demographics and the looming labour shortages, this approach may no longer be tenable. It was also discovered by the CEIAC in one of its previous studies[21] that most laid-off workers would prefer to remain in the labour force, productively employed.

Since these unemployed workers are largely victims of the times, theirs is a social problem as well as a skills problem. Therefore, the bulk of the responsibility for training, or upgrading for alternative occupations, should fall on the federal and provincial governments. This would, of course, depend on individual cases. If the training provides skills that are specific to an employer's needs, then the employer should be totally responsible for the costs. When the skills are portable, then the worker and the employer should bear most of the cost.

In the case of local development initiatives or emergency adjustments due to a plant closure, community resources could be mobilized to facilitate the process. For example, municipal bodies, communities and union locals may become involved in the adjustment process undertaken by, or on behalf of, workers. In fact, total community involvement, using available training facilities such as high schools and colleges, union halls or church basements have been found to be most effective in these cases. The federal and provincial governments could facilitate these efforts by providing or approving training plans and paying for part of the training costs and income maintenance. Ideally, when a worker participates in publicly-funded employer-based training which provides portable skills, some form of validation or certification should be issued by a training authority.

The need for this type of worker adjustment through retraining will become even more urgent as the effects of the Free Trade Agreement and other international trade negotiations begin to be felt. The Advisory Council on Adjustment identifies improvements in basic education and training, as well as lifelong re-education and retraining as being the most critical steps that Canada must take to enhance its international competitiveness.[22]

[21] *Older Workers: An Imminent Crisis in the Labour Market, Canada Employment and Immigration Advisory Council, August, 1985.*

[22] *Adjusting to Win, Report of the Advisory Council on Adjustment, March, 1989.*

The Report of the Advisory Council on Adjustment emphasizes that the educational system should concentrate on imparting basic knowledge, social values and lifelong learning skills. As the pace of technological change accelerates, individuals may need to be retrained several times during their working lives and therefore, a sound background in basic skills will be imperative. In response to the adjustment that will be required as a result of the Free Trade Agreement, as well as adjustment to ongoing change, the Council on Adjustment calls for greater worker-management cooperation, increased human resources planning and increased private sector training. The government's role in this process would be as a facilitator in fostering private sector training by providing consulting services and analysis capability. In addition, the government would provide seed money to employers, unions or industry associations to plan for skills development and to implement new and unique solutions. The Council also emphasizes that the cost of workforce training should be shared equitably by all employers to avoid giving a competitive edge to those who shirk their training responsibilities.

Retraining and upgrading — Workers sometimes need retraining for another job in the same organization, when an existing job disappears and the employer wants to retain the worker. Skill upgrading is another form of training that could involve employed workers. Upgrading would occur when a worker aspires to another more complex job or if the employer wishes to provide advancement opportunities for existing employees.

Since most of the benefits from retraining and upgrading accrue to the employer and employee, it would be expected that these two parties assume substantial responsibility for this activity. There may, however, be cases where the future of an enterprise depends upon a massive retraining effort involving all or much of the total operation (as in the case of a major technological or product change). In such instances, it may be in the interest of the senior levels of government to become involved in the training effort in order to avert a closure or a move by the firm to another location.

The question of training for productivity is somewhat different in that it is the employer who benefits the most. However, one may argue that an efficient enterprise also benefits the employees, the community and the country by providing secure employment and economic activity. There is also some concern emerging that leaving all upgrading responsibility to the employer and employee may result in less training occurring than necessary and thereby affect Canada's productivity vis à vis the rest of the world. In its report on regional unemployment, the CEIAC recommended that local advisory bodies be charged with the responsibility of deciding where training funds should be spent in support of the community's total development plan. This approach may have application in all Canadian communities.

Labour market information services

Much of the labour market information currently available is historical. This is particularly true of the demand side, but it is also evident on the supply side. This information deficiency makes it difficult for the labour market to operate somewhere near a balance, since it is almost impossible to adequately match supply and demand. One of the major reasons for this difficulty is that for many skills and occupations it takes considerable developmental time, often measured in years.

Therefore, decisions to prepare for these occupations are often based more on speculation than on careful analysis of their future prospects for employment.

As stated earlier in this report, the labour market in Canada is one of the few economic activities that operates without access to a good information base. It is not surprising, therefore, that it often functions in a state of disequilibrium, with resulting skill shortages and surpluses.

Ideally, a good labour market information system should forecast both the supply and demand in the major skills and occupations. This would enable training institutions to plan ahead and indicate to those preparing to enter the labour force where the demand will be in the future. To develop a perfect system to achieve this goal would be almost impossible because of the difficulty of predicting accurately the demand side in particular. However, even a supply information system would be useful and an improvement over what now exists. One of the weaknesses in the current efforts to build information systems is that attempts are made to predict skill needs on a national basis, when imbalances are usually highly localized.

Job placement services

Even though most people find jobs on their own initiative through referral from friends, relatives and neighbours or by responding to advertisements, the need for a national employment service still exists. This need appears to be most pronounced among new labour force entrants, those re-entering the workforce and those looking for a job for the first time after many years of continuous employment. The need is particularly great at lower skills levels and for members of groups with special needs. Such clientele require considerably more personal attention than do the more experienced job seekers, and their need for counselling should be immediately identified. Therefore, the provision of counselling services becomes an important part of the job search exercise.

In recent years, there has been a tendency for Canada Employment Centres (CECs) to act more as job clearing houses than employment service units. Since many employers choose to use other methods to obtain workers, and since most workers find employment on their own initiative, this hands-off approach on the part of the CECs suggests a misdirection of effort. The message coming from the market place is quite clear. Government employment services should fill the

gaps that other means and services do not. The greatest unfilled needs are to provide labour market information on all jobs available (not just those displayed on job boards) to provide counselling and to teach job search techniques.

In desperate attempts to accommodate the unemployed individuals' job search efforts required to maintain U.I. eligibility, and also to achieve more impressive job referral statistics, many CECs continue to refer unsuitable candidates to jobs. Employers object to this practice as being unproductive and excessively time consuming because of the time required to interview the candidates. On the other hand, employers themselves are accused of imposing unrealistic job qualifications and asking for credentials that are in no way related to the real needs of the job. Also, employers often do not clearly articulate the skills needed and other requirements of the job. However, in fairness, it must be said that many employers look for workers who have the potential to assume increasingly more skilled and responsible jobs in the organization and this requires that they have a good background in basic skills.

If the federal government is to remain involved in a labour exchange function, it should first concentrate on ensuring the proper functioning of the private placement organizations by acting as a regulator and monitor. Then, instead of competing with the private agencies, it should ensure that the labour market operates under the same rules and conditions as other facets of the economy and that it has access to the same level of information as that which is available to other sectors in the economy. Having done this, it would concentrate its own efforts by avoiding duplication and increasing the coordination of services provided by the private and public sector.

Regional development issues

Following the 1981-1983 recession, unemployment persisted in many cities and regions of the country even though some areas enjoyed near boom economic conditions. The favourable economy was largely concentrated in southern Ontario, parts of Quebec and in a small number

of urban centres in other provinces. Meanwhile, most of the Atlantic region, much of Quebec, northern Ontario, the three Prairie Provinces and some parts of British Columbia experienced prolonged unemployment rates in excess of the national average. As described in the CEIAC report on regional unemployment, many small regions in the country have not yet recovered to their pre-recession unemployment levels. However, the report recognizes that there are many more communities in need of job-generating economic activity than there are large or medium-sized developments looking for a "home". To focus on "mega" projects as a cure for unemployment problems is not the ultimate solution for many regions. But this does not mean that communities should neglect their potential to attract larger developments. As raised in previous CEIAC reports (i.e. Regional Unemployment In Canada: A Nation out of Balance and Innovative Approaches to Enterprise Development: A Lever for Employment Growth), it is well recognized that a large number of small enterprises, each employing a few people, can produce as many jobs as one large development.

Economic diversification — The uneven distribution of economic recovery and employment suggests that something has gone awry in Canada's regional development efforts. The CEIAC report on this subject noted that most of the regional development aid in the mid-1980s and later, went to Ontario and Quebec. Did this shift in focus cause the other regions to lose the economic momentum that they had gained prior to the recession? Of course, some of the blame can be placed on the decline of some resource industries and on natural conditions, such as the drought in the Prairie Provinces and the declining fish stocks in the Atlantic region. Nevertheless, one may speculate about whether the economic downturn would have been as severe and as persistent if the economies of these regions were more diversified. Then one may ask why, after more than 25 years of regional economic development efforts by the federal government, only southern Ontario and parts of Quebec can claim to have truly diversified economies.

Part of the answer is that transfer payments, such as Unemployment Insurance benefits, which are designed to compensate for unemployment and underdevelopment, greatly exceed development expenditures in the high unemployment areas. In addition, the industrial incentives programs which have been in operation since the 1970s, such as the Regional Development Incentives Act (RDIA) and the Industrial and Regional Development Program (IRDP), have served the developed regions much better than the underdeveloped ones. This led a federal-provincial task force to report as follows: "It is evident that these programs have evolved to the point where their principal focus is Ontario and Quebec, and in this sense they can be regarded as developmental programs which are sensitive to the industrial structures and needs of these regions"(23)

In terms of employment and unemployment, it is likely that the fortunes of those regions that are resource dependent will continue to follow those of the resource sectors upon which they depend. If the senior governments want to avoid a repeat of the 1980s' economic experience, they will need to abandon the old approaches that have largely failed to correct regional imbalances, and adopt new approaches to regional and local development. One of the approaches which is gaining considerable support is based on strengthening the capacity of a region to generate wealth by stimulating local development based on the utilization of the human and natural resources available in the community. This approach, which has gained considerable success in Europe, is described in more detail in the CEIAC report on regional unemployment.

Public works — Municipal officials in Canada are becoming increasingly concerned about the state of the country's highways, roads, bridges, waterworks, sewers and other infrastructure. They have warned that cities and towns are crumbling from neglect and that this decay will eventually result in declining local economies and a reduction in the quality of life. Municipalities, through their national organization, The Federation of Canadian Municipalities (FCM), are calling on the federal government to foot one-third of the bill to undertake a long overdue program of urban renewal. The other two-thirds of the costs would be assumed by the municipal and provincial governments.

Urban decay (and also rural decay) deter the communities' ability to build and maintain their economies. This concern was expressed in several earlier CEIAC reports.(24) The plan put forward by FCM would cost $14 billion and would create 60,000 jobs a year. This appears to be a conservative job creation estimate. A report by Employment and Immigration Canada on the employment impacts of selected federal initiatives shows that 47,000 construction jobs would be created for each $1 billion spent on non-residential construction.(25)

The debate on this issue is not so much about how urgent the need for action is or about the potential economic and employment benefits. Rather, it is one of jurisdiction and responsibility. The federal government maintains that this is a municipal and provincial responsibility. The other two levels of government counter by saying that the federal government receives the greater part of tax revenue and should, therefore, share the costs involved. They also point out that substantial savings would accrue to the federal government as a result of this action. Meanwhile, the decay continues and workers who could be employed remain unemployed.

(23) *Report of the Federal-Provincial Tax Force on Regional Development Assessment; Annual Conference of the First Ministers, November, 1987.*

(24) *See in particular: Canada's Single-Industry Communities: A Proud Determination to Survive, CEIAC, February, 1987 and Tax Policy Implications for Employment, CEIAC, December, 1987.*

(25) *A Preliminary Report on Employment Impacts: A Study of Employment Impacts of Alternative Government Initiatives and Related Evaluation Criteria, Employment and Immigration Canada, Strategic Policy and Planning, October, 1984.*

Overcoming unemployment

From the preceding discussion, it is apparent that employment and unemployment are the result of the interaction of a multitude of conditions, circumstances, policies and actions. These are, in turn, influenced by many forces, both controllable and uncontrollable. So the question is, how does a nation (or a region, or a community) identify these forces and direct them to achieve a condition of full employment?

The type of equilibrium required to achieve this goal has been elusive in the past. Disequilibrium has been more common, and has resulted in unemployment, inflation, budget deficits, trade imbalances and regional disparities. One of the reasons for this may be that too often only one of these issues is addressed at any one time, as in the case of the current preoccupation with inflation and interest rates. Another reason may be that each individual part of the system goes its own way down the road to economic gratification. Consequently, the goals of government are often in conflict with those of labour, business and individuals, and vice versa.

Perhaps, in striving for a condition of full employment, one should start by harmonizing these separate ambitions and directing them at the goal of full employment. This approach to economic management was proposed by the present government early in its mandate; however, the initiative to pursue it appears to have subsided. This was a worthwhile proposal that deserves to be resurrected. Such an undertaking would bring the major economic partners together regularly to discuss how they could work cooperatively to achieve economic stability and full employment. This would ensure that government policies are not in conflict with the interests of business and labour, and that business and labour themselves are not in conflict with national goals and objectives.

Achieving full employment

Assuming that there is a national will, it should be possible to achieve full employment in Canada in the foreseeable future. Reduced to its simplest terms, unemployment could theoretically be eradicated by undertaking the following actions:

1. Creation of more jobs
2. Redistribution of work time
3. Improved management of the labour market

Various forms of these approaches have been tried in the past in Canada, with mixed degrees of success. Do they have any application to today's unemployment problems?

Job creation in this context does not mean useless make-work projects, but productive activity which provides the goods and services needed in the community. There are, of necessity, certain defined needs to which the market system will not respond because their provision would not provide satisfactory economic returns. Public support would, therefore, be required if these services are to be provided. There are also certain groups who require subsidization, at least initially, such as those receiving work experience in sheltered workshops. This notwithstanding, most of the jobs in the economy will continue to be generated by the market-driven private sector.

Observers and analysts have begun to question whether the emerging economy, with its access to work-reducing technology and automation, will, in the future, be capable of providing full-time, lifelong jobs for everyone who is able and willing to work. There is also a growing acceptance of the fact that the traditional work-week may soon be a thing of the past. Alternative work schedules which include flexible working hours, work sharing, paid educational leave, early retirement and reductions in the use of overtime are some of the options available. This trend appears to be receiving worker and employer acceptance, particularly in Europe where polls conducted in the European Economic Community over the past 15 years all indicate a preference for a shorter work-week and more disposable time. In Canada, the Conference Board of Canada reported in 1987

that 57 per cent of working Canadian would like to change their work tim arrangements with a proportionat adjustment in pay.[26] Nevertheless, th question of who will pay for the "fre time" continues to concern economist and policy-makers. Should it be borne b the workers through lower earnings o should the employer share the saving made through productivity gains result ing from labour-saving practices in th work-place and assume part of the cost Whichever way this question is to b resolved, it remains clear that alternativ work schedules have the potential t redistribute the available work time an this could have an effect on unemploy ment.

The proper management of the labou market can also have a significant impac on reducing unemployment. It should b possible to reduce the current level o structural unemployment in particular, by causing the labour market to work mor efficiently. This could be achieved by making more labour market information available and through an improved job placement system. This is an area that can benefit from a coordinated effort by the three labour market partners — labour, management and government.

What is clear is that no single approach will solve the unemployment problem. What is needed is a combination of co-ordinated policies, initiatives and programs which draw on the knowledge and advice of all the partners in the arrangement and which benefit from the experiences gained in the past.

[26] *Hours of Work: Trends and Attitudes in Canada. The Conference Board of Canada, February, 1987.*

Job creation

Government initiatives — Many direct and indirect government supported job creation programs were developed and implemented in Canada in the past. These ranged from simple make-work projects, like painting the picket fence around the local church, to highly sophisticated endeavours like locating heavy water plants in depressed regions. These programs had names like LIP, LEAP, LEAD and others. There were also numerous regional development initiatives with the acronyms ARDA, FRED, ADA, RDIA, GDA and ERDA.[27] Other initiatives were directed at certain industries which were faced with serious adjustment problems. These included the textile, clothing, leather and footwear industries.

It is important to understand that programs directed specifically at unemployment problems constitute only a small part of the total federal contribution to local economies. Transfers to individuals through the Unemployment Insurance program, the Canada/Quebec Pension Plan, Old Age Security and other forms of transfer payments also contribute significantly to local economies. Add to this direct expenditure on goods and services, defense, transportation, energy and many other activities, and the amounts dedicated specifically to job creation become vastly overshadowed.

The effect that these expenditures, programs and initiatives have had on reducing unemployment over the longer term is not clear. There are no data to indicate what would have occurred in their absence. What remains clear is that the unemployment problem has not been solved in many regions and in some sectors. In some urban areas, particularly in central Canada, more robust economies have reduced the need for universal job creation programs. Much of the unemployment problem is now concentrated in the regions and in depressed pockets of the large urban areas.

Because of the different circumstances and needs of the affected regions and depressed urban areas, and the people who live in them, universal programs no longer appear to be the most effective approach to job creation. The preferred method strongly favours locally-based development, assisted by flexible programs of financing, training, marketing, research and development and information. In the future, new developments will result from the effective utilization of local human and natural resources and would be driven by various forms of organizations, ranging from private business to cooperatives and non-profit enterprises. Concentrating job creation efforts in depressed regions, in local communities within these regions and in depressed areas of larger urban centres, will do much to eliminate existing disparities and at the same time reduce unemployment locally and nationally. This approach is described in detail in CEIAC reports on regional unemployment, and on enterprise development.[28]

Regional development — In its study on regional unemployment, the CEIAC concluded that past federal regional development initiatives have not solved the regional unemployment problem in Canada. This is in spite of the fact that billions of dollars have been poured into these efforts. Under programs supporting industrial incentives, much of the financial assistance was given to large corporations and most of the development took place in or near larger urban centres, rather than in smaller communities. Also, because much of the expenditure was on administration, it is claimed that it was Ottawa and the major provincial urban centres, from where the programs were administered, that benefitted more from these initiatives than did the smaller communities. However, industrial development was only a part of the total regional development effort. Significant funding of infrastructure projects also

[27] *For a description of some of these programs see:* ***Regional Unemployment: A Nation Out of Balance,*** *Canada Employment and Immigration Advisory Council, November, 1989.*

[28] *See:* ***Innovative Approaches to Enterprise Development: A Lever for Employment Growth.*** *Canada Employment and Immigration Advisory Council, May, 1988.*

occurred. No doubt these improved the quality of life in the areas where they took place and may also have slowed down out-migration.

This record suggests that a new approach to regional and local development is needed. The CEIAC interim report recommends a local action-based approach to regional development, with emphasis on the development of small local enterprises and projects. These projects would spring from a better utilization of local human and natural resources. The federal government would provide funding and information, rather than directing the local efforts. This approach works on the theory that many small enterprises can create as many, or more, new jobs as one large development and at a much lower cost per job.

Community-based development also implies local decision-making and would result in a devolution of power from the centre to the local level. This has and will encounter considerable opposition from the entrenched bureaucracy, not only in government, but also in other large institutions such as banks, universities and large corporations.

Local action-based development is not an untested concept. It has enjoyed considerable success in Europe and in some parts of the United States, during and following the 1981-83 recession. Now, many communities in Canada either have adopted the approach or are considering it. Local action need not be confined to smaller communities. Neighborhoods or small areas within larger cities can and have become involved in the process. The Comité pour la relance de l'économie de l'emploi de l'Est de Montréal (CREM) and the Winnipeg Core Area Initiative are examples of this.

Understandably, local communities and small regions cannot bear the total cost of these developments, at least not initially. Therefore, some funding from the senior levels of government will be necessary. However, this does not imply massive new funding, but rather a refocussing of the existing expenditures on regional development. The CEIAC interim report on regional unemployment recommends federal contributions to local community economic development funds. These federal contributions would be supplemented by the community, the province and other local interests, such as municipalities, major employers and unions.

Once the fund is established, it would be managed by a local body representing the municipalities, business, labour and special interest groups. The money in the fund would be directed at locally identified developments and at initiatives needed to support these developments. The identification of local training needs would also be the responsibility of the local economic development organization. Federal assistance would be made available to the communities to hold regional "summit" conferences and comunity awareness seminars, undertake feasibility studies, prepare community profiles and hire economic development officers.

This is not to say that local communities and the senior levels of government should abandon their interest in larger developments. However, they should be cognisant of the fact that there are only so many of these developments possible; not enough to meet the economic development needs of every community in Canada. In pursuing larger developments, communities should not lose sight of the need to preserve the local natural environment and not put economic development needs ahead of environmental considerations. In the current Free Trade environment, the designers of regional development programs will need to be aware of possible countervail action. Greater emphasis on general measures in support of education and training, infrastructure, incentives to small enterprises and research and development are more likely to avoid countervail action.

Fiscal and monetary policies — As emphasized throughout this report, the importance of fiscal and monetary policies on employment and unemployment cannot be dismissed. Government expenditures and their geographic distribution can have a significant impact on regional economies in particular. For example, Unemployment Insurance rules affect not

only the economic and social welfare of individuals, but also the budgets of the provinces and municipalities. This, in turn, reduces or increases their ability to spend on employment generating activities.

The current exchange rates on the Canadian dollar are already beginning to have negative effects on the country's balance of trade account. This is reflected in reduced exports, which in turn curtails production and decreases the demand for workers. But, as stated earlier, the most destructive form of monetary policy in its effect on unemployment is artificially high interest rates. In an attempt to control inflation, the federal government has accepted and adopted a policy of high interest rates. Among the strategies available for promoting employment growth, this policy is, no doubt, the most urgently in need of review at this time. To allow unreasonably high interest rates to continue will result in the major burden of inflation control being placed on the backs of unemployed workers.

Finally, the federal government should not underestimate the negative impact on employment of expenditure cuts, particularly in high unemployment regions. Some of the decisions taken recently with respect to Canadian Forces Base closures, for example, will further depress the economies of those regions, while leaving high employment areas like southern Ontario relatively unaffected.

Infrastructure and public works — Using the data provided by the Employment and Immigration study cited in the previous chapter, (Footnote 25) it is conceivable that as many as 100,000 new jobs could be created by undertaking a cooperative program directed at renewing the country's roads, bridges, streets, waterworks and other infrastructure. Assuming that this number of new jobs would result from such an initiative, this means that the unemployment total in Canada would decrease by about 10 per cent, from approximately one million to 900,000. If this same ratio of reduction is applied to the Unemployment Insurance program, a saving of about $1 billion is possible. Increased economic activity and the resulting tax revenues should add to that total, thereby reducing the need for new federal funding to perhaps $2 billion. A more thorough analysis should be undertaken to determine if these levels of employment can be attained or surpassed and what type of workers would benefit from such an initiative.

Are the potential benefits worth the price? Perhaps the three levels of government should spend their energies on determining the consequences of not proceeding with such a plan, instead of arguing jurisdictional matters. What effect would a sub-standard infrastructure have on the country's ability to sustain its economy in the future? Hard decisions will have to be made regarding the most productive use of the tax-payers money, regardless of which level of government collects those taxes.

Research and development — Many organizations and individuals are troubled about the lack of commitment to research and development (R and D) in Canada. They fear that in this age of high technology the nation will be left behind in the areas of product development, production processes, administrative practices, education and training methods, health services and others.

The CEIAC shares these concerns and has commented on the subjects in several of its reports, particularly in relation to employment and unemployment issues. The interim report on regional unemployment, for example, highlights the research and development needs of local communities in high unemployment regions. Many communities see a desperate need for R and D into the better use of natural and human resources through the development of new products, processes and services. Examples of this are the commercial utilization of rough fish, hardwood trees and forestry wastes and the production of special agricultural crops.

The type of research and development required to achieve these goals is not necessarily of the sophisticated high technology variety. One regional economist[29] stressed that it is time to demystify R and D in this country and recognize that not all of it needs to be carried out by people in white coats working in elaborate laboratories. He claims that there is no single solution to unemployment, but a lot of small solutions, waiting to be adopted. R and D should, therefore, be geared to attack the smaller, more practical problems, such as what to do with trash fish and sub-standard housing. By adopting this R and D approach, these perceived problems can be turned into employment opportunities.

Universities — From its consultations, the CEIAC was struck by the great need for meaningful research into employment, unemployment and regional development matters, as well as industrial processes and production and human resource development. A few of the universities consulted are doing valuable work in some of these areas, but there are many pressing questions going unanswered because universities seem to prefer the esoteric over the more practical approach to research. Universities could achieve a higher profile in Canada's communities if they investigated and reported on the urgent issues which affect their regions and communities. Such research may also help the universities garner financial support from the senior levels of government by providing regional and local information which would facilitate decision-making at those levels. Research activity directed at new product development, production processes and human resource utilization would result in increased economic activity and employment in the regions and the nation.

---

[29] *Professor Michael Bradfield, Department of Economics, Dalhousie University, Halifax, N.S.*

Labour market management

Labour market policies and programs — If there is merit in the claim that three to four per cent of unemployment at any time is due to structural factors, then this presents a challenge to the labour market to operate more effectively to reduce unemployment by that percentage. Much of the current structural unemployment is due to an imbalance between the skills available and those in demand. Another factor is the inefficient operation of the labour market in the job placement area. There is considerable duplication of private and public efforts in both of these areas. The National Employment Service, operated by Employment and Immigration Canada, often competes directly with privately operated placement agencies. In addition, the federal and provincial governments, other members of the public sector, and employers spend billions of dollars annually on skill training in an attempt to meet the skill needs of the economy.

But, in spite of the massive expenditures on labour market activities, employers all over the country continue to complain about their inability to obtain the type of employees they need. This suggests that there is something wrong with the way in which these programs and services are operating. There is an urgent need to review them to determine if they are properly focussed and managed. In keeping with the recommendation to involve all the labour market partners in the establishment of labour market policies and initiatives, these programs and services should be reviewed by the tripartite committee of labour, employers and government referred to throughout this report. The aim of this review would be to determine how these initiatives can be utilized to reduce structural unemployment from the current three to four per cent, to two per cent or less.

Labour market information — A labour market cannot be expected to operate efficiently without access to a dependable labour market information system. In Canada at this time, some current and historical labour market data are available through the Canadian Occupational Projection System (COPS). Very little, if any, dependable projected data are produced. COPS draws information and intelligence from a number of sources, including the federal and provincial governments, industry, labour unions, training institutions and other organizations. From this, estimates of national and provincial occupational supply and demand trends are produced.

For some reason, little use of these data is made by employers and workers. It is not clear why this should be so. Perhaps, it is because the data are simply a reflection of the trends, rather than accurate current information obtained from all potential employers on a regular basis. The collection of information contained in the data is confined to large employers.

Ideally, a labour market information system should be one which is dependable, timely, and easily accessible. The information should be published regularly in a form and medium that is readily available to anyone who needs it. Such a system would help to reduce the current level of structural unemployment in Canada by advising employers on the number and location of existing or future skills and by guiding job seekers, students and trainees in their choice of occupation and skills.

Redistribution of work time — Reorganization of work time is a potential response to a shortage of jobs in the economy. If the economy should be unable to provide all the jobs required, then sharing of the existing work time may be one answer. This may be effected in a number of ways. The options include flexible working hours, part-time work, jobsharing, paid educational leave, early retirement options and reductions in the use of overtime.

Flexible time is an arrangement whereby the time worked can be spread over an agreed time frame. While this arrangement does not normally result in work time reduction, it could open up possibilities for facilitating further reorganization that could lead to reductions in the standard work-week or work-day.

Jobsharing is a form of work-sharing that allows two or more workers to share

a job that would ordinarily be filled by one. This form of work-sharing may be an attractive alternative to full-time jobs to those who want to pursue a career, but prefer not to work full-time. Persons with family responsibilities would probably be willing candidates for this type of arrangement.

The significant increase in part-time work following the 1981-83 recession is one of the most visible forms of work-time changes in the economy. Between 1975 and 1986, the proportion of part-time workers in Canada rose from 10.6 per cent to 15.6 per cent. According to Statistics Canada, three-quarters of the increase was due to a strengthening of the trend toward part-time work within industries.[30] Part-time work can be voluntary or involuntary. Another Statistics Canada report[31] indicated that the number of involuntary part-time workers totalled 516,000 in 1985, compared to 109,000 in 1975. In 1975, approximately one in 100 workers was employed part-time involuntarily and by 1985, the ratio had risen to about one in 20. In July, 1989, there were 1,542,000 part-time workers in Canada.

Involuntary part-time suggests that the involved workers are sharing their work at their own expense and would, therefore, prefer to work full-time if full-time work was available. On the other hand, a person in voluntary part-time work is a willing partner to a worksharing arrangement.

The existence of large amounts of overtime, particularly during periods of high unemployment and lay-offs, continues to be a paradox in the labour market. Often the establishment which engages in overtime employment is the same one that may be laying off other employers. Economists and analysts say that little hard information is available about the extent to which reductions in overtime hours could translate into new job opportunities.[32] They do agree, however, that theoretically there is a fixed number of jobs available at any one time and that a job taken by a person who already has one, means that another person who may be unemployed cannot have that job.

Another trend which accelerated during and following the 1981-83 recession is early retirement. The massive separation from the labour force by older workers, particularly those in the 56-65 age category during this period, is in part a reflection of this trend. To the extent that the decision to take early retirement is voluntary, it is an acceptable response to the changes taking place in the labour market.

Past experience with formal work-sharing arrangements has not been extensive or particularly successful. A Work Sharing program that operated in Canada during the 1982 and 1983 recession years was funded by the Unemployment Insurance program. An evaluation of this program indicated that workers designated for lay-off saw their revenues increase while work sharers experienced a decline in their income. The employers' overall financial situation was not drastically altered. About 35 per cent of total U.I. benefits paid out to the participants were considered to be incremental costs to the program.

An internal assessment of the program revealed that the arrangement was popular with a majority of the participating employees (94 per cent). A sample survey of participating employers indicated that 81 per cent indicated some degree of positive satisfaction. However, one analyst explained that "In an assessment of (the program) from the point of view of society as a whole, many of the effects wash out when aggregated over labour, management and government. For example, an increase in expenditure on fringe benefits involves a cost to the firm but a benefit to the employees, and result in no net gain or loss for society as a whole."[33]

There is no doubt that some members of the workforce would prefer to work an irregular work week or participate in some form of jobsharing if these options were available. The problems which will need to be addressed are: who should bear the cost of such an arrangement and what could be done to get employers to participate in such a scheme. In view of the changing attitudes toward work and the possibility that the emerging economy may not be able to generate sufficient jobs for everyone willing and able to work, a redistribution of work time may be one way to reduce unemployment.

[30] *"The Growth of Part-time Work in a Changing Industrial Environment". **The Labour Force**, Statistics Canada, May, 1987.*

[31] *"Involuntary Part-time Employment in Canada, 1975-85". **The Labour Force**, Statistics Canada, December, 1986.*

[32] *See in particular: "Labour Market Rigidities: Economic Analysis of Alternative Work Schedules Including Overtime Restrictions", **Management Under Differing Labour Market and Employment Systems**, Morley Gunderson and Klaus Weiermair, 1988.*

[33] *Frank Reid. "Reduction in Work Time: An Assessment of Employment Sharing to Reduce Unemployment". **Work and Pay: The Canadian Labour Market**, University of Toronto Press, 1985.*

Financing employment measures

Some analysts claim that new technologies and their contribution to improved production methods and increased productivity, may have reduced the need for labour to the point where demand-based full employment is no longer possible. However, they point out that there is an almost endless need in the country for work that is outside of the market-driven economy. Examples of this are health and social services for an aging population and the burgeoning need for day care services. But other unsatisfied needs are obvious in public works and infrastructure, resource and environmental management, clean-up and beautification, arts and culture, health care, education and many others.

Why then does unemployment exist in spite of these obvious needs in the community? The answer is the lack of money. Many of the activities are either not attractive to the market-driven economy or are of the type that have normally been financed by public funds. Thus the problem is not so much one of not enough money, but not enough public money. In an era of escalating government deficits and increasing taxes, the use of additional public funds to create employment is not a popular solution.

Is there a source of funding that will not increase the already heavy tax burden on the individual taxpayer? Some analysts believe that there is. One of these[34] sees that at least part of the answer lies in a better distribution of corporate profits, but not in the form of corporation taxes. Too great a differential between Canadian and U.S. corporation taxes may cause firms to locate in the U.S. Instead, corporations would be required to distribute most of their profits to shareholders who would be taxed on dividend income. This practice would not only increase government revenue, but would also discourage socially unproductive takeovers which have become so common in recent years. The increased revenues would enable the government to stimulate some of the much-needed work which the market-driven economy is not prepared to assume.

The Advisory Council on Adjustment recommends that a training tax be assessed on firms to induce them to meet their own skill development needs. This tax would be offset completely if the firm provided a base level of training to its employees.[35] No doubt, innovative approaches to financing job development in the future will be necessary.

[34] *The Honourable Eric Kierans, Professor, Economics Department, Dalhousie University, Halifax.*

[35] ***Adjusting to Win.** Report of the Advisory Council on Adjustment. March, 1989.*

Conclusions

A period of unacceptably high rates of unemployment extending over more than a decade has left Canada with a multitude of socio-economic problems that appear to defy solution. The problems which have at least some of their origin in unemployment cover many parts of the socio-economic spectrum. These are — individual income insecurity, loss of personal dignity, inadequate skill adjustment, decrease in production and in government revenues, increase in government expenditures and rising inflation.

Individual income insecurity — Lack of job opportunities denies workers the security of income and the opportunity to maintain and advance their standard of living.

Loss of personal dignity — Unemployment exposes the affected individuals and their families to social, psychological and physiological stresses that lead to a disruption of family life, loss of individual dignity and self-respect, alcoholism, drug abuse, crime, social conflicts and other socio-economic problems.

Inadequate skill adjustment — The lack of a properly functioning labour market results in workers either not effectively using their existing skills or failing to acquire the skills needed.

Decrease in production — An improperly functioning labour market hampers production in enterprises faced with skill shortages, at the same time that many workers are idle. This, in turn, affects capital flow and the ability of enterprises to undertake new investment which would create new jobs.

Decrease in government revenues — Persistent high unemployment denies the federal, provincial and municipal governments the tax revenues which would accrue to them in an environment of full employment and a balanced economy.

Increase in government expenditures — Unemployment places increased demands on governments to spend public money for unemployment insurance, public welfare assistance and other unemployment-induced services in the areas of criminal justice, alcoholism and drug abuse, and physical and mental health. These expenditures, in turn, exacerbate the national and provincial deficit problem.

Rising inflation — High unemployment, due to the improper utilization of human resources, may contribute to inflation by underutilizing capital resources, increasing unit labour costs, reducing the rate of productivity advances and generally contributing to higher prices for goods and services.

Recommendations

The CEIAC does not accept the inference that the current rate of unemployment is acceptable or unavoidable and that the socio-economic problems described in this series of reports are inevitable. The Council believes that full employment is a desirable and achievable goal for Canada.

From an economic standpoint, an effective policy to promote full employment would result in improved production of goods and services, balanced development in all areas of the country and improved human resource development. On the social side, it would result in a higher quality of life in the community, and an improvement in personal dignity and personal development. It is, therefore, recommended that:

Recommendation 1

The federal and other governments make a commitment to a four per cent official unemployment rate as the goal for full employment in Canada.

Recommendation 2

The Government of Canada introduce a Full Employment Act which would:

(a) ensure that all federal economic and social policies are directed at achieving a condition of full employment,

(b) ensure that all Canadians who are able, willing and seeking work, have access to suitable employment,

(c) enable the federal government to assert all its responsibilities to use the policies and programs at its disposal to promote full employment, maximum production, improved real income, balanced growth and greater national productivity,

(d) ensure that full employment is reached by the year 2000,

(e) require that an annual National Employment Conference be convened which would bring together representatives of small and large business, labour, government and other interested parties, including special interest groups. This conference would concentrate on employment issues, particularly those affecting the regions, depressed local communities, and certain groups experiencing high unemployment rates. Furthermore, it would be responsible for the annual assessment of the impact on employment of environmental and energy-saving issues, and

(f) establish an independent Full Employment Commission which would report annually to Parliament on the performance of government policy in addressing the problem of unemployment.

Recommendation 3

The Minister of Employment and Immigration recommend that a First Ministers' conference on the economy be convened within a twelve month period, and a commitment be made to implement a full employment policy and to set out the areas of responsibility of the different levels of government.

Recommendation 4

The Minister of Employment and Immigration ensure the implementation of an adequate and timely labour market information system, to better co-ordinate the activities of public and private job placement services, to provide financial support to community based non-profit placement agencies so that the availability of counselling services for persons with special needs is assured.

Recommendation 5

The Minister of Employment and Immigration, in co-operation with other concerned parties, ensure that part-time workers are accorded fair treatment.

Recommendation 6

The federal government, in co-operation with provincial and municipal governments, undertake a sound program of selective infrastructure development and maintenance in areas of high unemployment.

Recommendation 7

As an immediate measure, the federal government take steps to substantially reduce interest rates from current high levels.

Recommendations from interim reports

In addition to the foregoing Recommendations, the following, which were contained in the previous three CEIAC interim reports in this series, are repeated here.

From: ***Regional Unemployment: A Nation Out of Balance.***

Recommendation 1

A. Economic development assistance to communities in high unemployment regions

In recognition of the unique problems faced by communities in high unemployment regions with good prospects for economic survival and growth, and recognizing that to address these problems they need assistance in special areas of activity, and since the Community Futures program has the mandate to address certain specific needs of these communities, the CEIAC recommends that the Minister of Employment and Immigration ensure that the program fulfills these needs in all high unemployment communities by:

(i) providing assistance to the community to enable it to hold an awareness and education seminar prior to embarking on a community adjustment plan,

(ii) providing financial assistance to hire an economic development officer to work with the community, and

(iii) providing seed money to enable communities to organize community economic development groups, undertake feasibility studies and prepare community profiles and other community information leading to the identification of economically viable local developments.

After the communities have completed steps (i) to (iii) above they be provided with funding to establish a community development fund as described in B below to enable them to carry out the identified local development plans.

B. Community development fund

That the Minister of Employment and Immigration and her colleagues in the other federal economic departments ensure that local regions or communities are provided with funding to enable them to establish a local development fund, which would be designed along the lines described on page 31 in this report and ensure that:

(i) a community development organization representing all the major interests in the community be responsible for managing the fund,

(ii) the limits on the level of funding be described in guidelines developed in cooperation with a national organization representing Canada's communities, and

(iii) efforts be made to cost-share this funding with provincial governments and, where possible, with the municipalities and major companies, financial institutions and unions operating in the region.

Recommendation 2

Increasing the role and authority of Canada employment centres

That the Minister of Employment and Immigration advise her officials to institute a system of management that would require that all decisions affecting a local Canada Employment Centre (CEC) area be made by the CEC servicing that area, after consulting with a community advisory body organized along the lines described in the CEIAC report, Innovative Approaches to Enterprise Development (May 1988)[18] and ensure that:

(i) the local CEC officials be allowed to make decisions and approve, within the bounds of the applicable legislation and budgets, proposals for training or community development projects received in support of local development initiatives identified and approved by the community, and

(ii) regional and national offices support this decentralized decision-making role with the information, advice and cooperation necessary to arrive at appropriate decisions within the context of local, regional and national employment goals.

Recommendation 3

Training

That the Minister of Employment and Immigration ask her officials to devise and implement a national training strategy, available to all communities in Canada, and designed to be delivered at the local level, in skills identified by individual regions or communities as being required in support of local development initiatives, and which would be flexible in terms of trainee and employer eligibility, length of training, content of course and point of delivery, and that:

(i) such training be conducted by the employer, an approved training institution or a combination of the two and provide training specific to the needs of the community, and that the community development body described in Recommendation 1B be allowed to refer U.I. claimants to training in skills that are needed in the community,

[18] *Recommendation 1 in this report calls for the establishment of District Advisory Boards, composed of representatives of employers, labour and special interest groups. This Board would advise the local offices of Employment and Immigration Canada on issues relating to economic development in the area, and evaluate and coordinate the delivery of these programs.*

(ii) the local training projects be the subject of consultation between the local employers and the unions (where a union exists) and the training content be approved by the appropriate provincial government department or other recognized training authority, and

(iii) financial support be provided to the employer or the training organization to cover direct training costs and a portion of the trainees' wages, and additional incentives be provided to employers to train persons from target groups such as Native people and persons with disabilities.

Recommendation 4

Income support during training

That Employment and Immigration Canada develop and introduce a special program that would permit income support in the form of a training allowance, to be provided to trainees when unemployment insurance benefits run out, and continue until the required training period for the skill involved is completed, without interruption in the established training schedule, as follows:

(i) for those trainees without U.I. benefits, training allowances at an appropriate level be paid during the established training period, and

(ii) these training allowances be available for any type of training that will be identified by the authorized community organization as a part of its overall economic development plan.

Recommendations involving other federal departments

Recommendation 5

Assistance to native communities

That, in view of the inordinately high levels of unemployment currently existing on the country's Indian Reserves, the Minister of Employment and Immigration, in cooperation with her colleagues in Indian and Northern Affairs and other appropriate federal departments and agencies, and Native community representatives, develop and implement a plan of action designed to assist Native communities to reduce unemployment levels in their areas, through the application of appropriate economic and human resource development initiatives.

Recommendation 6

Transportation and other infrastructure

That the Minister of Employment and Immigration impress upon her colleagues, the Minister of Finance, the Minister of Public Works and the Minister of Transport, the importance of transportation and other infrastructure essential to economic development and employment growth in the regions, and ask that federal funds be made available for these developments in slow-growth regions; and that this special assistance cover the construction and/or maintenance of airports, railway facilities, ports and harbours and those highways within federal responsibility.

Recommendation 7

Information on economic development programs and services

That the Minister of Employment and Immigration and her colleagues in the appropriate departments ask their officials to develop a program information system which will enable each community to readily obtain, at the local level and at no cost to the community, current information on federal, provincial and municipal programs that could have application to their particular needs.

The CEIAC recognizes that the framework for such a program, already developed by the Federal Business Development Bank, could be used as a base for a more localized information system. Such electronic data systems, that could be used as models, are already operating satisfactorily in various parts of Europe.

Recommendation 8

Data collection

That the Minister of Employment and Immigration ask her officials to cooperate with Statistics Canada and other involved departments in the development of a data bank on individual regions, based on Labour Force Economic Region[19] boundaries or other areas which are appropriate, but which are no larger than Labour Force Economic Regions currently in use. This information should be made available to the regions and their communities at little or no cost.

From: ***Innovative Approaches to Enterprise Development: A Lever for Employment Growth***

Recommendation 1

District Advisory Boards

(a) the current Local Advisory Councils be dissolved and new Advisory Boards be created on a labour market/economic district basis; and,

(b) appointments to these District Advisory Boards be made by the Minister of Employment and Immigration from nominees of recognized employer, labour and community organizations and that these members be appropriately remunerated; and wherever possible use will be made of existing structures to avoid duplication of efforts with the Board, such as utilizing the senior Canada Employment Centre in the district as its secretariat; and,

(c) while the main responsibility of these new Councils shall continue to be that of advising the District or Area

[19] *A Labour Force Economic Region is a geographic unit generally composed of several Census Divisions within a province.*

offices of Employment and Immigration Canada, they also be charged with the responsibility for evaluating and co-ordinating the enterprise development and employment programs of all federal departments and agencies available in that district; and,

(d) each of the District Advisory Councils issue a report to the Minister of Employment and Immigration at least once a year and that this report be made public.

Recommendation 2

Inventory of existing programs

(a) the Minister of Employment and Immigration and the Minister of Regional Industrial Expansion ask their departments to prepare an inventory of federal programs designed to stimulate economic development, to determine if, and ensure that, these programs are appropriate vehicles for the type of intervention required by the new economic environment, and phase out those that are no longer appropriate for the existing needs; and

(b) in view of the large number of federal, provincial, regional and local development programs available, the Minister of Employment and Immigration and/or the Minister of Regional Industrial Expansion, in co-operation with their provincial counterparts, organize a data base and keep up to date a readily accessible list of these programs, with details of each, for every community in the country.

From: ***Tax Policy Implications for Employment***

Recommendation

That the Minister of Employment and Immigration ask his colleague, the Minister of Finance, to promote and publicize studies assessing the employment impacts of the first and second stages of the proposed tax reform initiatives, as well as of any other tax policy changes, before they are introduced.

Appendix I

Comparitive unemployment rates
Canada, U.S.A. and selected European countries

Country	1988	1978	1968
Canada	7.7	8.3	4.5
U.S.A.	5.4	6.1	3.6
Sweden	1.6	1.8	1.8
Germany	7.6	3.7	1.2
France	10.1	5.4	2.6
United Kingdom	8.2	5.1	2.3
Austria	3.6	1.7	1.8
Denmark	7.6	7.3	2.1
Japan	2.5	2.2	1.2
Norway	3.2	1.9	1.1
Average	5.8	4.3	2.2

Source: OECD, Quarterly, Labour Force Statistics Canada, Paris, 1989

Appendix II

In addition to the meetings and consultations held during the preparation of the three interim reports mentioned in this document, the CEIAC Employment Committee consulted with the following individuals specifically for this study. The CEIAC extends its grateful thanks to them for their willingness to meet with the Committee and for their contributions to the discussions.

Professor Michael Bradfield
Department of Economics
Dalhousie University
Halifax, Nova Scotia

The Honourable Eric Kierans
Professor of Economics
Dalhousie University
Halifax, Nova Scotia

Dick Charbonneau
General Manager
Thunder Bay Economic Development Corporation
Thunder Bay, Ontario

Dr. Chris Southcott
Professor of Sociology
Lakehead University
Thunder Bay, Ontario

Reverend Bill Major
Executive Director
Downtown Churchworkers Association
Toronto, Ontario

Professor Morley Gunderson
Centre for Industrial Relations
University of Toronto
Toronto, Ontario

Janet Dassinger
Full Employment Committee
Metro Labour Education Centre
Toronto, Ontario

Appendix III
Bibliography

Books and Reports

Additional Protocol to the European Social Charter. Strasbourg: Council of Europe, May, 1988.

Adjusting to Win. Report of the Advisory Council on Adjustment. Ottawa: Supply and Services Canada, March, 1989.

An Investment in People: A Report on Newfoundland. Ottawa: Canada Employment and Immigration Advisory Council, April, 1988.

Annual Report. Ottawa: Bank of Canada, 1988.

Bellemare, Diane. *Full Employment: A Technically Feasible Goal, But a Political Challenge.* Paper. August, 1983.

Bellemare, Diane and Lise Poulin Simon. *Le défi du plein emploi: une nouvelle économie.* Montréal: Les éditions Saint-Martin, 1986.

Benimadhu, Prem. *Hours of Work: Trends and Attitudes in Canada.* Ottawa: The Conference Board of Canada, February, 1987.

Bradfield, Michael. *Regional Economics. Analysis and Policies in Canada.* Toronto: McGraw-Hill Ryerson Limited, 1989.

Cameron, Duncan and Andrew Sharpe. *Policies for Full Employment.* Ottawa: Canadian Council on Social Development, 1988.

Canada's Single-Industry Communities: A Proud Determination to Survive. Ottawa: Canada Employment and Immigration Advisory Council, February, 1987.

Canada's Single-Industry Communities: In Search of a New Partnership. Ottawa: Canada Employment and Immigration Advisory Council, March, 1988.

The Canadian Aboriginal Economic Development Strategy. Ottawa: Supply and Services Canada, 1989.

Canadian Economic Policy Since the War. Ottawa: Canadian Trade Committee, 1966.

Chand, Ranga and Roger Hubley. *The Unemployment Challenge: Issues and Options.* Ottawa: August, 1986.

Charting a Clear Course for a National Older Workers Program. Ottawa: Canada Employment and Immigration Advisory Council, November, 1986.

Cohen, Gary L. *Enterprising Canadians: The Self-employed in Canada.* Ottawa: Statistics Canada, 1988.

Creating Jobs at the Local Level. Local Initiatives for Employment Creation. Paris: Organization for Economic Co-operation and Development, 1985.

Employing Older Americans: Opportunities and Constraints. Helen Axel, ed. Summary of a symposium. Racine, Wis.: Wingspread Conference Centre, September 21-23, 1987.

Employment and Income. With Special Reference to the Initial Period of Reconstruction. Ottawa: Presented to Parliament by the Minister of Reconstruction, April, 1945.

Entrepreneurship. Toronto: The Canadian Chamber of Commerce, 1988.

FOCUS 20. Executive summaries and recommendations. Toronto: The Canadian Chamber of Commerce, August, 1988.

Frank, James G. and Gilles Rhéaume. *Sales Tax Reform.* Ottawa: The Conference Board of Canada, May, 1989.

Full Employment and Growth As the Social and Economic Goal. A joint statement by BIAC AND TUAC. Paris: Organization for Economic Co-operation and Development, April, 1981.

The Future of Work. Ottawa: The Vanier Institute for the Family, 1981.

Harnessing Change. Toronto: The Canadian Chamber of Commerce, August, 1988.

History of Employment and Manpower Policy in the United States. Twenty Years of Experience Under the Employment Act of 1946. Washington: Committee on Labor and Public Welfare, United States Senate, 1966.

Howland, Marie. *Plant Closings and Worker Displacement. The Regional Issues*. Kalamazoo, Mich.: W.E. Upjohn Institute for Employment Research, 1988.

Innovative Approaches to Enterprise Development: A Lever for Employment Growth. Ottawa: Canada Employment and Immigration Advisory Council, May, 1988.

Labour Supply, Growth Constraints and Work Sharing. Paris: Organization for Economic Co-operation and Development, 1982.

Le défi du plein emploi. Montréal: Institut de recherches appliquées sur le travail, 1989.

Lithwick, Harvey N. "Regional Policy: The Embodiment of Contradictions". From *How Ottawa Spends Your Money*. Toronto: James Lorimer & Co., 1982.

Making Investment Capital Available. Toronto: The Canadian Chamber of Commerce, August, 1988.

Mayer, Jean. *Bringing Jobs to People*. Geneva: International Labour Office, 1988.

McCracken, Paul et al. *Towards Full Employment and Price Stability*. A report to OECD by a group of independent experts. Paris: Organization for Economic Co-operation and Development, June, 1977.

Measures to Assist the Long-term Unemployed. Paris: Organization for Economic Co-operation and Development, 1988.

Mechanisms for Job Creation. Lessons From the United States. Paris: Organization for Economic Co-operation and Development, 1987.

Meltz, Noah M., Frank Reid and Gerald S. Swartz. *Sharing the Work.* Toronto: University of Toronto Press, 1981.

The Nature of Unemployment in Canada. Evidence From Job Vacancy Information. Ottawa: Canadian Labour Market Productivity Centre, November, 1987.

Notions and Numbers. The Canadian Occupational Projection System. Ottawa: Employment and Immigration Canada, 1989.

Obstacles. Report of the Special Committee on the Disabled and Handicapped. Ottawa: Supply and Services Canada, 1981.

Older Workers: An Imminent Crisis in the Labour Market. Ottawa: Canada Employment and Immigration Advisory Council, August, 1985.

Osberg, Lars. The Ratchet Effect of Economic Theory on Unemployment: Constraints, Choices and Blind Spots. Working paper No. 87-01. Halifax: Department of Economics, Dalhousie University, February, 1987.

Peters, Tom. *Thriving on Chaos.* New York: Alfred A. Knopp, Inc., 1987.

Prices, Productivity and Employment. Third annual review. Ottawa: Economic Council of Canada, 1966.

Programme of Research and Actions on the Development of the Labour Market. Local Employment Initiatives. Luxembourg: Commission of the European Communities, 1985.

Regional Disparity in Canada, 1989, Ottawa: Industry, Science and Technology Canada, 1989.

Regional Economic Planning. Paris: Organization for European Economic Co-operation, 1960.

Report of the Federal-Provincial Task Force on Regional Development Assessment. Annual conference of First Ministers. Toronto: November 26-27, 1987, May, 1987.

Reshaping Development, 1984 and Beyond. Ottawa: The Vanier Institute of the Family, 1983.

Reshaping the Welfare State. Ottawa: The Vanier Institute of the Family, 1982.

Rose, David E. *The NAIRU in Canada: Concepts Determinants and Estimates.* Ottawa: Bank of Canada, December, 1988.

Savoie, Donald J. *The Canadian Economy: A Regional Perspective.* Agincourt: Methuen Publications, 1986.

Tax Policy Implications for Employment. Ottawa: Canada Employment and Immigration Advisory Council, December, 1987.

Technology and Canadian Business. Toronto: The Canadian Chamber of Commerce, August, 1988.

Tomorrow's Customers. 22nd edition. Toronto: Clarkson/Woods Gordon, 1989.

Trebilcock, Michael J. *The Political Economy of Economic Adjustment.* Royal Commission on the Economic Union and Development Prospects for Canada. Ottawa: Supply and Services Canada, 1986.

Unemployment Insurance. Ottawa: Canada Employment and Immigration Advisory Council, February, 1986.

Unemployment Insurance. Global Evidence of its Effects on Unemployment. Herbert C. Grubel and Michael A. Walker, eds. Vancouver: The Fraser Institute, 1978.

Unemployment, Its Impact on Body and Soul. Ottawa: Canadian Mental Health Association, 1983.

Work and Pay: The Canadian Labour Market. W. Craig Riddell, Research Co-ordinator. Royal Commission on the Economic Union and Development Prospects for Canada. Ottawa: Supply and Services Canada, 1985.

Working Times: A Report of the Ontario Task Force on Hours of Work and Overtime. Toronto: Government of Ontario, May, 1987.

Whiting, Edwin. *A Guide to Unemployment Reduction Measures.* London: MacMillan Press, 1987.

Regional Unemployment in Canada: A Nation out of Balance. Ottawa: Canada Employment and Immigration Advisory Council, November, 1989.

Workers with Family Responsibilities in a Changing Society: Who Cares. Ottawa: Canada Employment and Immigration Advisory Council, June, 1987.

Appendix IV

Periodical articles

Akyeampong, Ernest. "Involuntary Part-time Employment in Canada, 1975-1985", *The Labour Force*, Statistics Canada, (Dec. 1986).

Akyeampong, Ernest. "Older Workers in the Canadian Labour Market", *The Labour Force*, Statistics Canada, (Nov. 1987).

Akyeampong, Ernest. "The Changing Face of Temporary Help", *Perspectives*, Preview edition (1988).

Barton, C.A., R. Cutler, D.L. Hodgson and K.J. Rowles. "The Impact of Unemployment: A Local Study", *International Journal of Manpower*, Vol. 7, No. 5 (1986).

Beach, C.M. and S.F. Kaliski. "Structural Unemployment, Demographic Change or Industrial Structure?" *Canadian Public Policy*, Vol. XII, No. 2 (1987).

Boisard, P. "La réduction des durées travaillées", *Cahiers du centre d'études de l'emploi*. Presses universitaires de France, (1982).

Borstein, Joseph M. "Retraining the Older Worker: Michigan's Experience With Senior Employment Services", *Journal of Career Development*, Vol. 13, No. 2 (Winter 1986).

Chand, Ranga. "Why is Unemployment Still so High?" *Canadian Business Review*, (Spring 1986).

Cook, Christopher. "What Can Business Contribute Towards Creating Employment?" *International Journal of Manpower*, Vol. 7, No. 3 (1986).

"Dossier plein emploi", *Magazine Avenir*, April 1989.

Doss, R.G., M.T. Dupré and F. Mehran. "Employment Promotion Schemes and the Statistical Measurement of Unemployment", *International Labour Review*, Vol. 127, No. 1 (1988).

Dunn, Dennis J. "Vocational Rehabilitation of the Older Disabled Worker", *Journal of Rehabilitation*. (Oct./Nov./Dec. 1981).

"The Economic Impact of Falling Oil Prices", *Au Courant*, Economic Council of Canada, Vol. 6, No. 4 (1986).

Ginneken, Van Wouten. "Full Employment in OECD Countries. Why Not?" *International Labour Review, Vol. 125, No. 1 (Jan.-Feb. 1986).*

Gower, Dave. "Canada's Unemployment Mosiac", Perspectives, Statistics Canada, (Summer 1989).

Graham, John. "Walking a Tightrope", *Policy Options*, (Dec. 1986).

Gunderson, Morley and James Pesando. "The Case for Allowing Mandatory Retirement", *Canadian Public Policy*, Vol. XIV, No. 1 (1988).

Gunderson, Morley and Klaus Weiermair, "Labour Market Rigidities: Economic Analysis of Alternative Work Schedules Including Overtime Restrictions", *Management Under Differing Labour Market and Employment Systems*, (1988).

Housman, Roberta M. and Neal J. Baumann. "Employment and the Older Disabled Person", *Journal of Rehabilitation*, (Oct./Nov./Dec. 1981).

"Job Displacement", *Canadian Social Trends,* (Spring 1988).

Kaliski, S.F. "Accounting for Unemployment — A Labour Market Perspective", *Canadian Journal of Economics,* Vol. XX, No. 4 (Nov. 1987).

Kierans, Eric. "The Human Face of Economics", More Jobs, Better Security reprints, *Policy Options,* (1987).

The Labour Force, Statistics Canada, various issues.

Labour Force Information, Statistics Canada, various issues.

Labini, Paolo Sylos. "Can Europe Reach Full Employment Again?" *Labour* (1989).

"The Leading Edge", *Social Europe,* (Supplement 1/89).

Leighton, Patricia. "Job Sharing — Opportunities or Headaches?" *Employee Relations,* Vol. 8, No. 2 (1986).

Levesque, Jean-Marie. "The Growth of Part-time Work in a Changing Industrial Environment", *The Labour Force,* (May, 1989).

Lipton, Mark. "An Unmentionable Personnel Problem of the 1980's", *Personnel,* (Sept./Oct. 1979).

OECD Employment Outlook, (1988 and 1989).

"Persons Not in the Labour Force: Job Search Activities and the Desire for Employment", *The Labour Force,* (Mar. 1985).

Picot Garnett and Ted Wannell. "Job Loss and Labour Market Adjustment in the Canadian Economy", *The Labour Force,* (Mar. 1987).

Roy, Arun. "Cyclical Sensitivity of Participation, Employment and Unemployment", *Labour Market Bulletin,* Employment and Immigration Canada, (Nov. 1986).

"Sweden's Economy. The Nonconformist State", *The Economist,* (Mar. 7, 1987).

Tobin, James. "High Time to Restore the Employment Act of 1946", *Challenge,* (May-June 1986).

"Where Will the Jobs Be?" *Social Europe,* No. 3/86, (Sept. 1986).

Wolfbien, Seymour L. "The Older Worker", *International Journal of Manpower,* Vol. 9, No. 6 (1988).

"Youth for Hire", *Perspectives,* Preview edition (1988).

Zuken, Sharon. "Markets and Politics in France's Declining Regions", *Journal of Policy Analysis and Management,* Vol. 5, No. 1 (1985).

Additional copies of this report and of previous CEIAC reports referred to in the text are available from:

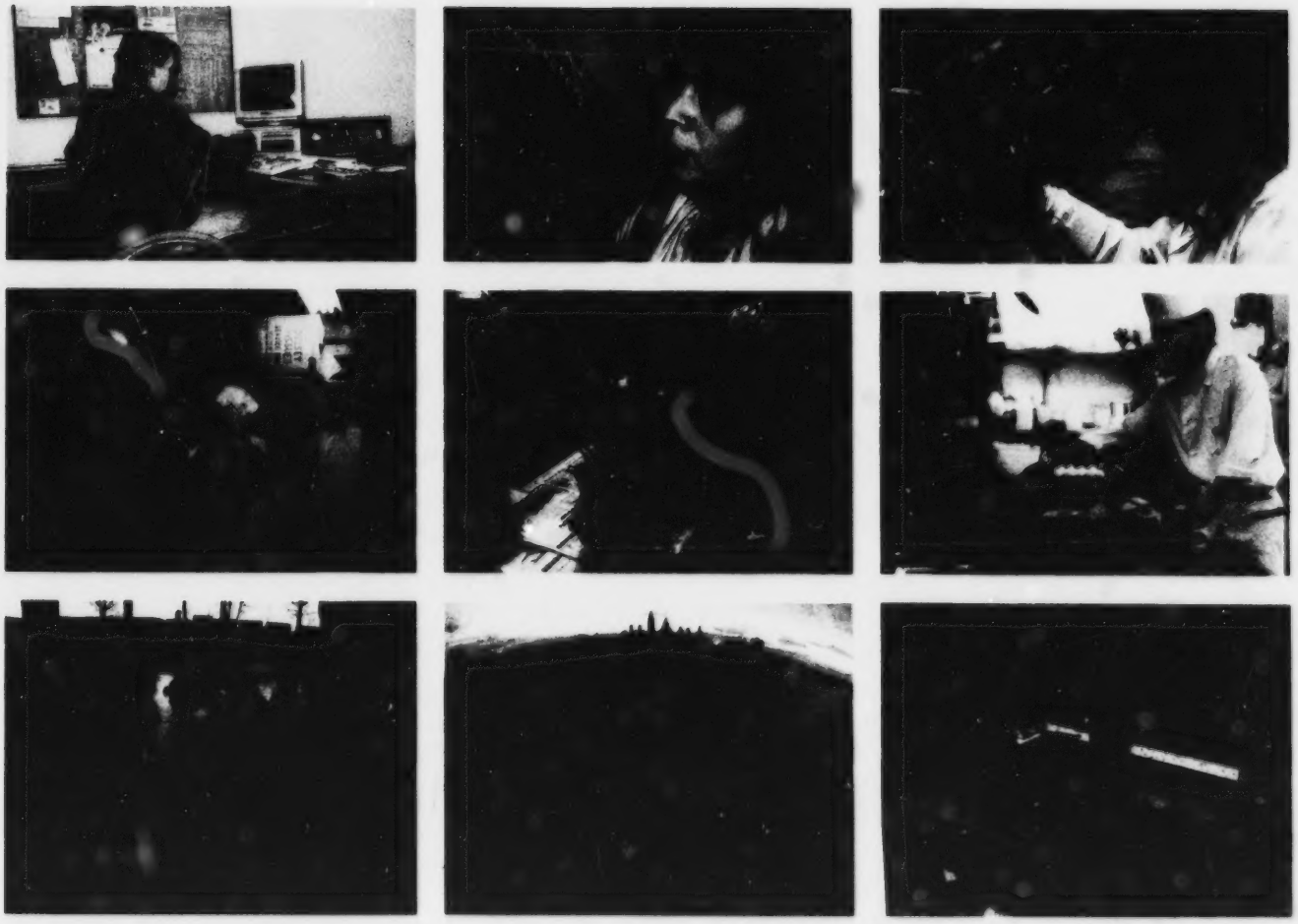
Canada Employment and Immigration Advisory Council
Phase II, 3rd Floor
Place du Portage
165 Hôtel de Ville
Hull, Quebec
K1A 0J9

Conseil consultatif canadien de l'emploi et de l'immigration
Canada Employment and Immigration Advisory Council

Le plein emploi est un objectif réalisable

Rapport présenté au
ministre
de l'Emploi et de l'Immigration
par le
Conseil consultatif canadien
de l'emploi et de l'immigration

Avril 1990



Canada

Le plein emploi est un objectif réalisable

Rapport présenté au
ministre
de l'Emploi et de l'Immigration
par le
Conseil consultatif canadien
de l'emploi et de l'immigration

Avril 1990

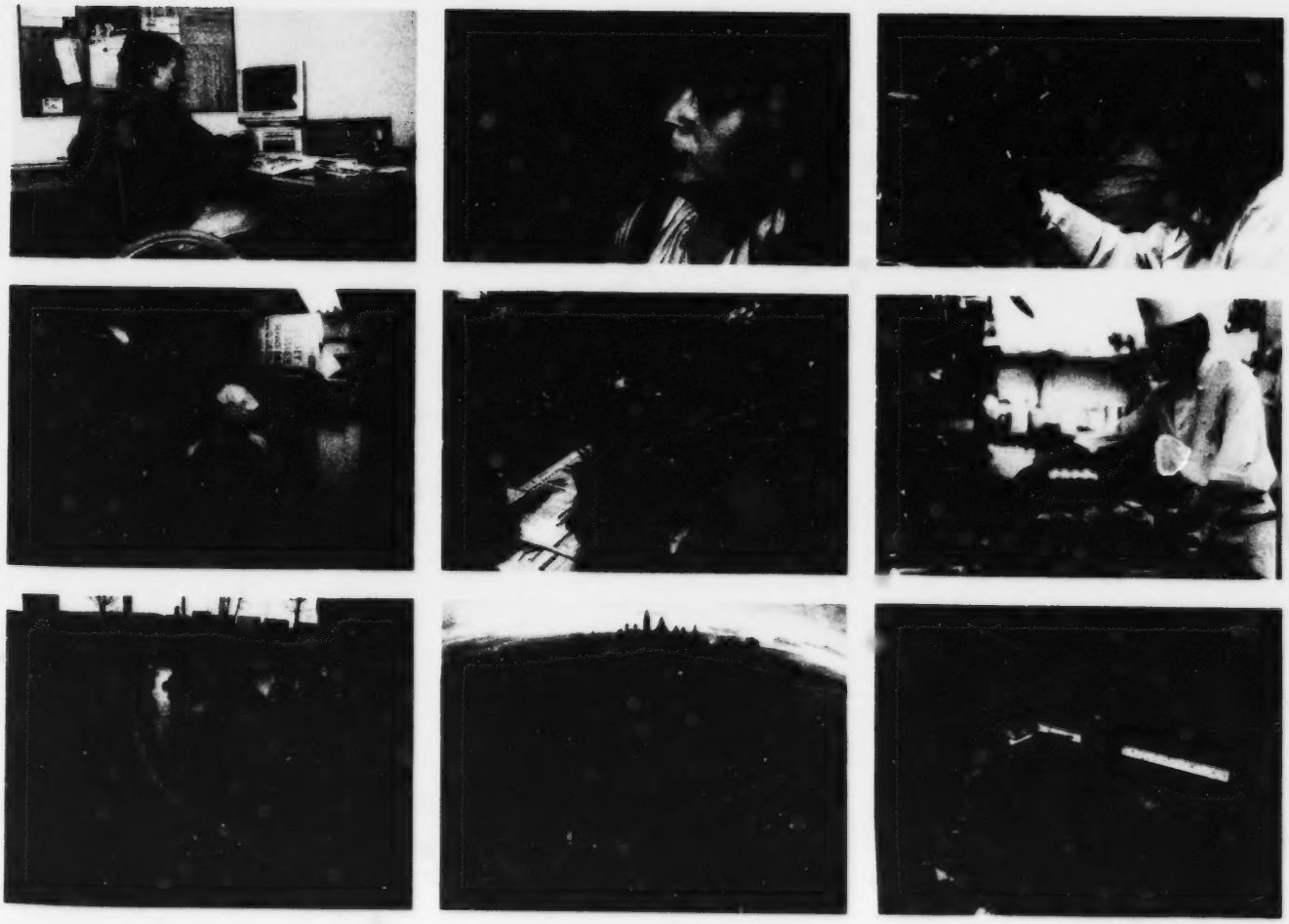


Table des matières

	Page
Membres du conseil consultatif canadien de l'emploi et de l'immigration	**v**
Membres du comité de l'emploi du CCCEI	**vi**
Résumé	**vii**
Avant-propos	**ix**
Stratégie du plein emploi	**1**
Rétrospective	1
Engagement du Canada et des États-Unis à l'égard du plein emploi	1
Qu'est-ce que le plein emploi?	2
Nature du chômage au Canada	**5**
Dans quelles régions du pays se trouvent les sans emploi?	5
Taux de participation de la population active	6
Quelles sont les personnes qui sont sans emploi?	6
Situation familiale de la personne sans emploi	8
Prestations d'assurance-chômage	9
Facteurs qui influent sur l'emploi et sur le chômage	**11**
Facteurs économiques	11
Facteurs structurels	12
Facteurs administratifs	14
Autres facteurs	17
Éléments et stratégies de développement du marché du travail	**19**
Éléments du marché du travail	19
Formation axée sur des compétences	20
Services d'information sur le marché du travail	21
Services de placement	22
Éléments du développement régional	22
Vaincre le chômage	**25**
Atteindre le plein emploi	25

	Page
Création d'emplois	**27**
Mesures gouvernementales	27
Développement régional	27
Politiques fiscales et monétaires	28
Infrastructure et travaux publics	29
Recherche et développement	29
Universités	29
Gestion du marché du travail	**31**
Politiques et programmes	31
Renseignements sur le marché du travail	31
Réaménagement du temps de travail	31
Financement des mesures d'emploi	**33**
Conclusions	**35**
Recommandations	**37**
Annexe I	**41**
Annexe II	**43**
Annexe III	**45**
Annexe IV	**49**

Membres du Conseil consultatif canadien de l'emploi et de l'immigration

Président

Jacques Vasseur
Vice-président & directeur général
Burson-Marsteller
Montréal (Québec)

Vice-président

Kevin Hayes
Représentant national des
Politiques et de la Planification
Services de la recherche et de
la législation
Congrès du travail du Canada
Ottawa (Ontario)

Membres

Yvan R. Bastien
Vice-président adjoint
(Personnel)
Région du Québec
Bell Canada
Montréal (Québec)

Guy J.A. Cousineau
Secrétaire général
Conseil des travailleurs et
travailleuses du Montréal
métropolitain (CTM-FTQ)
Montréal (Québec)

Stephen Delaney
Analyste des systèmes et associé
Information Services Inc.
St. John's (Terre-Neuve)

Eugene Kostyra
Représentant national
Syndicat canadien de la
fonction publique
Winnipeg (Manitoba)

Øistein Kristiansen
Président
Kore Management Limited
Saskatoon (Saskatchewan)

Suzanne Leduc
Conseillère aux campagnes spéciales
Confédération des syndicats nationaux
Montréal (Québec)

Christine Micklewright
Présidente du SIT-C Loge 1804
Syndicat international du
transport-communication
Division aérienne
Lignes aériennes Canadien
international
Vancouver (C.-B.)

Irvin C. Nessle
Retraité
Représentant national
Syndicat international des
ingénieurs stationnaires
Edmonton (Alberta)

Jacob Pete
Expert-conseil
Saskatoon (Saskatchewan)

Frances J. Soboda
Présidente du Local 4253
Métallurgistes-unis d'Amérique
New Glasgow (Nouvelle-Écosse)

Glenna Young
Directrice des relations
avec le personnel
Eastern Bakeries Limited
Saint John (Nouveau-Brunswick)

Membres du Comité de l'emploi du CCCEI

Président

Kevin Hayes
Représenant national des Politiques et de la Planification
Services de la recherche et de la législation
Congrès du travail du Canada
Ottawa, Ontario

Vice-président

Yvan R. Bastien
Vice-président adjoint (Personnel)
Région de Québec
Bell Canada
Montréal (Québec)

Membres

Guy J.A. Cousineau
Secrétaire général
Conseil des travailleurs et travailleuses du Montréal métropolitain (CTM-FTQ)
Montréal (Québec)

Stephen Delaney
Analyste des systèmes et associé
Information Services Inc.
St. John's (Terre-Neuve)

Diana J. Ferguson*
Présidente
The Gloucester Organization Inc.
Toronto (Ontario)

Joan George*
Militante communautaire
Thompson (Manitoba)

Eugene Kostyra
Représentant national
Syndicat canadien de la fonction publique
Winnipeg (Manitoba)

Robert M. MacIntosh**
Adjoint au président international
Fraternité internationale des chaudronniers; constructeurs de navires en fer; forgerons; forgeurs et aides
Richmond (Colombie-Britannique)

A. Jean Moore*
Animatrice de l'intérêt des personnes handicapées
Kingston (Ontario)

Glenna Young
Directrice des relations avec le personnel
Eastern Bakeries Limited
Saint-Jean (Nouveau-Brunswick)

Personnel

John Goodes
Directeur de projets

Roger Grandbois
Assistant de projet

Marcel Plamondon
Chef de recherches

Lorraine Lachaine
Adjointe aux écritures

* *Mandat terminé en mars 1990*

** *A démissionné comme membre du CCCEI en août 1989*

Résumé

Le redressement économique observé au Canada après la récession de 1981-1983 a été, globalement, l'un des plus marqués dans le monde industrialisé. Toutefois, tandis que certaines régions comme le sud de l'Ontario connaissent pratiquement le plein emploi, d'autres continuent de végéter dans une quasi-récession. En juillet 1989 par exemple, le taux de chômage des diverses provinces variait entre 4,9 et 15,4 %; certaines sous-régions présentaient même un taux supérieur à 22 %.

Par ailleurs, les politiques fiscales et monétaires du fédéral semblent faites pour les régions les plus prospères, et ne tenir aucun compte des conditions qui prévalent dans le reste du pays. Cela est particulièrement vrai en ce qui concerne les taux d'intérêt, le taux de change et les dépenses gouvernementales. Aucun des ces éléments n'est jugé favorable au plein emploi dans toutes les parties du pays.

Pas plus aujourd'hui qu'hier les divers gouvernements fédéraux ne semblent avoir pris au sérieux l'objectif du plein emploi, alors que les États-Unis, par exemple, avec le Full Employment Act, reconnaissent à tous ceux qui veulent et peuvent travailler le droit à un emploi productif.

La présente étude considère le plein emploi comme un principe, selon lequel toute personne qui souhaite sincèrement travailler devrait avoir une chance de le faire et jouir d'un niveau de vie «décent». Nous tenons à dire aussi que les présents taux de chômage moyens ne devraient nulle part être considérés comme proches du plein emploi, peu importe les formules utilisées pour soutenir une telle hypothèse. En conséquence, nous recommandons que l'on reprenne comme objectif de plein emploi le taux de 4 % qui figurait dans la Loi de 1971 sur l'assurance-chômage.

En outre, on ne devrait pas se servir du taux de chômage comme moyen pour combattre d'autres problèmes, tels que l'inflation.

A l'exception d'une courte période, soit en juin 1989, le nombre de chômeurs au Canada a toujours dépassé le million depuis 1982. Autrement dit, il y a toujours à peu près un travailleur sur douze ou treize qui est sans emploi. En plus des régions moins développées, le chômage frappe surtout des groupes comme les jeunes, les femmes, les autochtones et les personnes ayant des besoins spéciaux. De plus en plus de travailleurs âgés, découragés, quittent le marché du travail. Par ailleurs, le taux d'activité de la main-d'oeuvre continue de croître, surtout chez les femmes, dont beaucoup sont chefs de famille. Le nombre de chefs de famille sans emploi est plus élevé dans les régions à fort taux de chômage comme Terre-Neuve.

Bien des facteurs conditionnent l'emploi et le chômage : les cycles économiques, les changements industriels, la baisse de la demande pour certains produits et services, la pénurie générale des emplois. Tout aussi importants sont les facteurs structurels, tels que l'augmentation de la population active, les déséquilibres entre l'offre et la demande, le niveau et le type d'éducation et de formation qui sont offerts, les changements d'emploi, les mises à pieds saisonnières, les coûts de production, la productivité, les changements technologiques et la migration interne. Les politiques fiscales et monétaires, entre autres les taux d'intérêt, le taux de change et les impôts, ont également une forte incidence sur l'emploi et le chômage. Les mauvaises conditions météorologiques et d'autres phénomènes naturels de même qu'une mauvaise gestion des ressources naturelles peuvent aussi être causes de chômage.

Les principaux problèmes qui se posent à la nation en ce qui concerne le marché du travail sont, entre autres, l'analphabétisme, une formation professionnelle insuffisante et mal dirigée, le manque d'information sur le marché du travail, l'inefficacité des services de placement, ainsi que l'insuffisance du développement régional, des infrastructures et de la recherche-développement. Nous aborderons ces questions de façon assez détaillée.

Pour remédier au fort taux de chômage qui sévit à l'heure actuelle, il faudra créer plus d'emplois, redistribuer les heures de

travail et mieux gérer le marché du travail. Selon certains observateurs, l'économie qui est en voie de naître risque de ne pas pouvoir procurer un emploi à tous ceux qui sont désireux et capables de travailler. Il faudra peut-être adopter de nouvelles approches, notamment une redistribution des heures de travail, la retraite anticipée, une diminution du temps supplémentaire et les congés d'études payés. Une grande question se pose alors : qui assumera les coûts additionnels qu'imposent ces nouvelles formes d'emploi?

La création d'emplois demeurera un volet important de la recherche du plein emploi. Cela ne veut pas dire toutefois qu'il faille créer des postes inutiles et non productifs : il faut au contraire qu'ils servent à produire des biens et des services nécessaires. La stimulation du développement des entreprises au niveau local est considérée à cet égard comme une solution à retenir; les efforts de développement régional, en particulier, devraient être axés sur cet objectif.

Le marché du travail souffre actuellement d'une grande inefficacité, ce qui explique pour une bonne part les taux élevés de chômage. Le gouvernement fédéral devrait reconsidérer son rôle en matière de placement, en évitant les chevauchements et en améliorant la coordination des services offerts par le secteur privé et public. Il devrait par contre consacrer plus d'efforts au counselling des clients ayant des besoins spéciaux, à l'information sur le marché du travail de même qu'à la réglementation et à la surveillance des agences de placement privées.

Le CCCEI reconnaît que la plupart de ces mesures, sinon la totalité, exigeront des dépenses qui ne sont pas possibles dans le contexte actuel de restrictions budgétaires. Pour obtenir le financement voulu, nous recommandons par conséquent une réorientation des programmes et services existants, plutôt que la création de nouveaux programmes. Les programmes de développement régional, en particulier, comportent des coûts administratifs élevés qui font que les centres administratifs en bénéficient davantage que les régions cibles. Nous demandons donc que la gestion des programmes soit décentralisée et confiée aux bureaux locaux, y compris dans les décisions sur l'admissibilité des bénéficiaires. Il va sans dire que cette proposition se heurtera à une forte opposition de la part d'une bureaucratie opiniâtre, mais elle est une étape essentielle dans la recherche d'une meilleure politique d'emploi et de développement régional.

Le CCCEI est conscient que la réalisation de toutes ces mesures exigera beaucoup de volonté de la part des Canadiens. Le rapport renferme plusieurs recommandations visant à obtenir la coopération du gouvernement et de ses partenaires sur le marché du travail. La première est de considérer comme objectif de plein emploi un taux de chômage qui n'excède pas 4 %. La deuxième est d'adopter une loi sur le plein emploi qui aurait pour objet de garantir un emploi à tous les Canadiens désireux de travailler, d'amener le fédéral à utiliser ses politiques et ses programmes pour promouvoir le plein emploi, de créer une Commission qui ferait rapport chaque année au Parlement sur la manière dont le gouvernement à fait face au problème du plein emploi, et de tenir une conférence annuelle de l'emploi réunissant des représentants du monde des affaires, du travail, du gouvernement et des autres secteurs intéressés. Cette conférence servirait à discuter des problèmes nationaux en matière d'emploi, surtout ceux qui touchent les régions, les collectivités économiquement faibles et les groupes à chômage élevé. En outre, elle aurait la responsabilité des conséquences pour l'emploi que posent la conservation de l'énergie et l'environnement.

Le CCCEI recommande que la Ministre de l'Emploi et de l'Immigration préconise que la tenue d'une conférence des Premier Ministres sur l'économie soit convoquée dans un délai de douze mois, et s'assure également de mettre sur pied un système d'information sur le marché du travail qui soit à la fois adéquat et à propos, effectue une meilleure coordination des activités des agences privées et publiques de placement et s'assure que les travailleurs à temps partiel se voient accorder un traitement équitable.

Finalement, le CCCEI recommande que le gouvernement fédéral lance, en collaboration avec les pouvoirs provinciaux et municipaux, un programme d'amélioration et d'entretien de l'infrastructure des régions à fort taux de chômage et, également, prenne des mesures immédiates pour diminuer les forts taux d'intérêt qui sévissent aujourd'hui.

Avant-propos

Au début de 1987, le Conseil consultatif canadien de l'emploi et de l'immigration (CCCEI) entreprenait une étude sur les perspectives de plein emploi au pays. Vu la multiplicité des facteurs qui influent sur l'emploi et sur le chômage, il a été convenu de mener l'étude par étapes, chacune étant consacrée à un aspect différent de la question.

Par la suite, trois rapports provisoires ont paru. Le premier, publié en décembre 1987, s'intitulait **Les incidences de la politique fiscale sur l'emploi**. Sa conclusion est que l'impôt sur le revenu peut avoir une incidence importante sur les habitudes de dépense, d'épargne et d'investissement des contribuables. Il en découle qu'une augmentation démesurée des taux d'imposition risquerait de nuire à l'économie et à l'emploi.

Une deuxième étude, portant sur les antécédents de création d'emplois des petites entreprises et sur les perspectives d'avenir à cet égard, a paru en mai 1988 sous le titre **Approches innovatrices du développement des entreprises en tant que levier de la croissance de l'emploi**. On y signale certains obstacles qui nuisent à la croissance et au développement des entreprises, et on y décrit diverses initiatives lancées un peu partout au pays pour surmonter ces obstacles.

Le troisième rapport, intitulé **Le Chômage régional au Canada : un pays en déséquilibre**, traitait du chômage régional au Canada à partir de la récession de 1981-1983. Les auteurs y recommandent qu'on favorise davantage le développement local et qu'on s'en remette moins à l'approche traditionnelle dans le développement régional.

On trouve dans ce rapport final des observations sur le redressement inégal de l'économie et de l'emploi qui a suivi la récession. Selon les auteurs, notre économie souffre des certaines faiblesses qui sont aggravées par diverses politiques fiscales et monétaires du fédéral, tout particulièrement celles qui sont responsables des taux d'intérêt élevés et des taux de change défavorables. Ce sont de tels obstacles qui ont empêché bien des régions, ainsi que certains secteurs des grandes villes, de prendre part au redressement des dernières années.

Une grande partie des documents de base qui ont servi à la présente étude proviennent des recherches qui ont été menées pour les rapports provisoires. Nous avons par ailleurs consulté un certain nombre d'universitaires et d'autres personnes et organisations qui s'intéressent aux questions d'emploi et de chômage. Nous avons également passé en revue les ouvrages qui existent sur le sujet. Enfin, le rapport s'appuie sur l'expérience et les observations des membres du CCCEI.

Stratégie de plein emploi

Rétrospective

Depuis deux ou trois ans, le dossier du Canada en ce qui concerne le chômage présente des anomalies étranges. En effet, certains coins du pays affichent un taux de chômage qui, de l'avis de la plupart, équivaut au plein emploi, alors que bien d'autres régions sont encore dans le marasme à cet égard.

Globalement, le taux de chômage au Canada a nettement baissé depuis la récession de 1981-1983, passant de 12,8 % qu'il était au début de 1983, à 7,5 % en juillet 1989. Cette réussite a amené certains analystes à déclarer que le Canada était parvenu au plein emploi. On a donc adopté en matière de taux d'intérêt et de taux de change des politiques susceptibles de ralentir l'économie, afin d'empêcher un retour en force de l'inflation style «années 1970». Ces décisions dénotent largement l'influence du sud de l'Ontario, région en plein essor qui, en juillet 1989, jouissait d'un taux de chômage de seulement 4,9 %. En fait, à peu près tout le monde convient que c'est la performance la plus proche du plein emploi que l'on puisse réaliser de nos jours.

Mais que penser du 15,4 % de Terre-Neuve et du 12,6 % du Nouveau-Brunswick, et même du 9,2 % de la Colombie-Britannique ainsi que du 7,2 % de l'Alberta? Peut-on affirmer que ces régions connaissent également le plein emploi? A une échelle plus réduite, la région économique définie aux fins de l'enquête sur la population active[1] de Gaspé a présenté un taux de chômage de 22,6 %, et la région de Corner Brook (Terre-Neuve), un taux de 16,3 %. Même dans certaines agglomérations urbaines, les chiffres voisinaient les 10 % en juillet 1989, avec 10,2 % à Montréal et 9,9 % à St. John's de même qu'à St-Jean (Nouveau-Brunswick). Peut-on prétendre que ces régions, qui font aussi partie du Canada, ont atteint le plein emploi? Si non, comment des politiques axées sur un tel objectif se répercutent-elles sur leur économie et sur le bien-être de leurs citoyens?

Dans le présent rapport, comme dans ceux qui l'ont précédé, nous nous sommes penchés sur ce dilemme et sur quelques-unes de ses conséquences pour les collectivités et les individus qui n'ont pas pu bénéficier du redressement économique. Une chose est claire : l'expérience des années 1980 devrait amener les décideurs à remettre en question l'habitude de recourir à des moyennes nationales pour baser les politiques fiscales, monétaires et économiques. Comme le démontrent les statistiques régionales du chômage, une politique monétaire destinée à ralentir l'économie d'une région peut s'avérer presque désastreuse pour la santé économique des autres. Il ressort également des études que les programmes et les initiatives conçus en fonction de besoins nationaux moyens sont peu adaptés aux besoins particuliers des régions et des collectivités. Les rapports provisoires de même que le présent rapport traitent de ces problèmes et de leur conséquence sur la poursuite de l'objectif du plein emploi.

Engagement du Canada et des États-Unis à l'égard du plein emploi

Le Canada a toujours hésité à proclamer sérieusement une politique de plein emploi, encore plus à établir un taux de chômage spécifique qui pourrait être considéré comme le plein emploi. Il n'est arrivé semble-t-il qu'à deux reprises que le gouvernement soit venu près de s'engager en cette matière. La première fois, c'est en avril 1945, quand le ministre de la Reconstruction a présenté en Chambre le Livre blanc sur l'emploi et le revenu. Le gouvernement y fixait un objectif pour assurer une transition ordonnée et graduelle de l'économie du temps de guerre à celle du temps de paix, et pour maintenir un niveau élevé et stable dans l'emploi et les revenus. Au sujet de ce niveau, le

[1] *Une région économique définie aux fins de l'enquête sur la population active est une unité géographique généralement composée de plusieurs divisions de recensement à l'intérieur d'une province.*

livre blanc déclarait que le but visé n'était rien moins que «le plein emploi».

L'autre document qui fait allusion à un objectif de plein emploi a été la Loi de 1971 sur l'assurance-chômage. Cette loi stipulait qu'un taux de chômage de 4 % serait le seuil auquel entrerait en vigueur un régime national d'assurance- chômage. Cette disposition avait une dimension régionale, en ce sens qu'elle prévoyait une prolongation des prestations dans les régions dont le taux de chômage dépassait le taux national de plus d'un point.

Contrairement au Canada, les États-Unis ont un engagement politique ferme à l'égard du plein emploi. En vertu de l'Employment Act of 1946, le gouvernement américain a la responsabilité d'utiliser tous les moyens à sa disposition pour promouvoir un niveau maximum d'emploi, de production et de pouvoir d'achat. Lorsqu'il a signé cette loi le 20 février 1946, le président Harry Truman l'a définie comme «un engagement à prendre absolument toutes les mesures nécessaires à une économie saine, qui offre des possibilités d'emploi à ceux qui sont aptes, aspirent et cherchent à travailler».(2)

En octobre 1978, le Congrès américain adoptait le Full Employment and Balanced Growth Act of 1978, dont l'objectif était le suivant : «traduire dans la réalité pratique le droit de tous les Américains qui sont aptes, aspirent et cherchent à travailler, d'avoir pleine possibilité d'obtenir un emploi utile rémunéré selon des taux de rétribution justes; (et) faire valoir la responsabilité du gouvernement fédéral de recourir à tous programmes et politiques réalisables pour promouvoir le plein emploi. . .»

En Europe de l'Ouest, certains pays ont affiché ces dernières années un taux de chômage de seulement 2 ou 3 %. On trouvera à l'annexe 1 du présent rapport un tableau comparatif des taux de chômage au Canada, aux États-Unis et dans certains pays européens.

(2) *History of Employment and Manpower Policy in the United States: Twenty Years of Experience Under the Employment Act of 1946. U.S. Government Printing Office, 1966.*

Récemment, au sein de la province de Québec et sous l'égide de représentants patronaux et syndicaux s'est tenue, en novembre 1989 à Montréal, une conférence nationale sur le plein emploi et laquelle s'intitulait «Le Forum pour l'emploi». Quelques 1600 personnes provenant des milieux patronal, syndical, gouvernemental, universitaire et communautaire se sont entendues sur les principes de bases d'une action commune en vue de l'atteinte du plein emploi. Pour plusieurs, cette conférence fut une initiative très louable en regard du chômage croissant prévalant dans plusieurs régions du pays.

Qu'est-ce que le plein emploi?

Il est peut-être plus facile de décrire le plein emploi que de le définir. En formuler une définition qui plaise à tout le monde est une tâche impossible. Cela a été particulièrement vrai dans la présente décennie, où les définitions ont varié entre 2 1/2 % et 7 % ou plus. Mais il n'y a pas toujours eu désaccord à ce sujet. Comme nous l'avons mentionné, la Loi de 1971 sur l'assurance-chômage prévoyait implicitement qu'un taux de chômage de 4 % serait considéré comme un niveau de plein emploi.

Pourquoi une telle multiplicité de définitions? C'est que plusieurs facteurs peuvent influer sur le pourcentage de personnes qui travaillent ou non au cours d'une période donnée. Un taux de chômage de 0 % ne serait pas possible dans l'économie actuelle (l'a-t-il jamais été?). Cela serait vrai même si le nombre des postes vacants équivalait ou dépassait celui des chômeurs. C'est que les postes disponibles ne conviennent pas toujours aux compétences des sans emploi, ou peuvent être offerts dans une autre région que la leur. Ce phénomène, appelé chômage «structurel», peut représenter en tout temps jusqu'à 3 ou 4 % du chômage, si l'on en croit certains analystes.

Une autre forme de chômage est causée par les travailleurs en attente d'un autre emploi, par exemple ceux qui ont laissé un travail pour en chercher un meilleur. C'est ce qu'on appelle le chômage «frictionnel». Ces deux formes de chômage constituent le taux de chômage «naturel», d'après certains économistes, qui soutiennent qu'aller en bas de ce taux augmenterait l'inflation, alors que maintenir le taux de chômage exactement à ce niveau ne ferait ni monter ni baisser l'inflation. Ce taux de chômage à inflation stationnaire (TCIS) est devenu, chez ceux qui le préconisent, le point de repère pour établir le taux de chômage à viser en vue d'assurer la stabilité économique.

Toutefois, comme on pouvait s'y attendre, on ne s'entend guère sur la valeur à donner au taux de chômage à inflation stationnaire. Les opinions à cet égard s'échelonnent entre le chiffre très bas de 2 1/2 % et celui de 7 % ou même davantage.(3) Accepter un TCIS élevé revient à dire que le Canada se trouve, même actuellement, tout près du plein emploi. A en juger par les récentes décisions fiscales et monétaires du fédéral, c'est effectivement cette conception qui prévaut. Le CCCEI, pour sa part, n'accepte pas que des taux aussi élevés soient considérés comme des niveaux de plein emploi.

En outre, la théorie selon laquelle le plein emploi contribue à l'inflation n'est pas admise universellement. En 1986, dans une déclaration commune émise par deux comités de l'Organisation de coopération et de développement économique (OCDE), on pouvait lire ce qui suit :

> «Le chômage ne devrait pas servir de moyen pour atteindre d'autres objectifs économiques. En particulier, nous ne croyons pas qu'il existe une relation fixe entre chômage et inflation. Après tout, le chômage en soi est inflationniste. Le but à viser est de réduire à la fois l'inflation et le chômage.»(4)

(3) *Dans le rapport technique n° 50, The NAIRU in Canada; Concepts, Determinants and Estimates, publié par la Banque du Canada en 1988, David E. Rose établit à 8 % le TCIS pour la fin de 1987.*

(4) *Full Employment and Growth as the Social and Economic Goal, déclaration commune faite par le Comité consultatif économique et industriel et la Commission syndicale consultative auprès de l'OCDE, avril 1986.*

Il n'existe guère de preuves solides démontrant que l'inflation soit causée directement par un fort niveau d'emploi. En fait, au cours des années 1970, c'est l'escalade des coûts de l'énergie, et non le niveau élevé de l'emploi, qui a contribué le plus à l'inflation alarmante de cette période. L'expérience que nous avons connue alors nous incite sans doute beaucoup à voir les faits avec prudence aujourd'hui, comme l'explique James Tobin, de la Yale University, lauréat du prix Nobel en 1981 :

> «Le fait que l'inflation ait augmenté graduellement en même temps que le taux de chômage — à partir de 3 ou 4 % à la fin des années 1960 jusqu'à jusqu'à 5 % en 1973 et à 6 % en 1979 — est sans aucun doute un motif sérieux d'user de prudence aujourd'hui. Cependant, je crois que ces données passées sont inutiles pour établir une politique dans la présente décennie. Elles n'indiquent en rien ce que seraient un marché du travail et un marché commercial normaux de nos jours; le seul «taux naturel» qu'elles font ressortir, c'est celui de la consommation énergétique et des importations de pétrole dans la difficile période des années 1970.»[5]

Le lien qu'on fait entre chômage et inflation et l'importance que lui accordent les décideurs sont particulièrement difficile à avaler quand on songe qu'un travailleur sur douze ou treize est incapable de trouver un emploi. Un éditorialiste le déplore : «le fait que ce gaspillage de potentiel, cette tragédie humaine devraient nous affliger encore pendant une génération et plus, est une honte pour la nation».[6] Dans les années 1960 et au début des années 1970, un pareil taux de chômage aurait causé beaucoup de désespoir.

Afin d'effectuer les observations du présent rapport, nous sommes partis du principe qu'un chômeur n'est pas plus chômeur si le taux de chômage national dépasse le TCIS ou un autre niveau fixé, ni moins chômeur dans le cas contraire. Son bien-être, sa confiance et son droit de vivre de manière autonome, à l'abri du traumatisme du chômage, n'ont rien à voir avec un taux de chômage que certains perçoivent comme du «plein emploi».

Notre intention n'est donc pas de définir le plein emploi en termes d'heures travaillées à chaque période et en précisant qui devrait et qui ne devrait pas être compté. Nous abordons plutôt le plein emploi comme un principe en vertu duquel toute personne qui désire sincèrement travailler devrait avoir la possibilité de le faire, dans un emploi qui lui permette de bien utiliser ses aptitudes, de s'épanouir et de bénéficier d'un niveau de vie «décent». Ce principe présuppose que, dans la mesure du possible, on répartisse équitablement les possibilités d'emploi dans toutes les régions du pays et parmi tous les citoyens, y compris les femmes, les jeunes, les autochtones les personnes handicapées et les groupes minoritaires. Pour obtenir un tel résultat, il faudra supprimer tous les obstacles à l'emploi, qu'ils soient d'ordre social, juridique ou systémique.

Le CCCEI reconnaît malgré tout que le pays avait pris une sage décision en 1971, au moment de l'adoption de la Loi sur l'assurance-chômage, en considérant le taux de chômage officiel de 4 % comme le niveau de «plein emploi». Le CCCEI approuve un tel engagement et recommande qu'il soit maintenu.

---

[5] *James Tobin, «High Time to Restore the Employment Act of 1946», Challenge, mai-juin 1986.*

[6] *«The 7% Solution», éditorial paru dans le Financial Post du 26 septembre 1988.*

Nature du chômage au Canada

En juillet 1989, le nombre officiel de sans-emploi, dans la population active canadienne, était de 1 007 000 personnes. A l'exception d'une courte période en juin 1989, le nombre de travailleurs officiellement en chômage au pays dépasse constamment un million d'individus depuis 1982.

Quelles sont les personnes qui sont sans emploi? Quelles régions habitent-elles? Quelle est la gravité du problème du chômage pour elles?

Isolément, le taux officiel de chômage n'est qu'un indice sommaire du problème du manque de travail au Canada. La situation familiale de la personne sans emploi, la durée de la période de chômage et le revenu familial sont d'autres déterminants majeurs de «l'indice de privation» sur le plan personnel et familial.

A une plus grande échelle, par exemple celle d'une région ou d'une province, le taux de participation de la population active, les indices des postes vacants et le coût de la vie réel sont des indicateurs qui reflètent de façon plus réaliste l'incidence qu'a le chômage sur l'ensemble de la collectivité. Par exemple, le coût de la vie subirait l'influence de facteurs comme le taux d'endettement résidentiel nul et la possibilité de participer à l'économie non officielle — c'est-à-dire l'économie qui n'est pas comptée dans le Produit national brut du pays, entre autres le troc et la production d'aliments et de combustible à usage personnel. Le taux de participation de la population active indique quel pourcentage de la population totale est sans emploi, tandis que les postes vacants indiquent combien d'emplois sont disponibles et de quels types ils sont. La durée du chômage rend compte de la difficulté de trouver un emploi.

Dans quelles régions du pays se trouvent les sans-emploi?

Le taux de chômage moyen et le nombre total de chômeurs dans chaque province indiquent noir sur blanc quelle est la gravité du problème dans l'ensemble du pays. On peut alors comparer les divers taux de chômage des provinces. Les taux régionaux et locaux (lorsque disponibles) rendent compte de la gravité de la situation du chômage sur une plus petite échelle.

Même si le nombre total de travailleurs sans emploi et le taux de chômage sont des données très utiles, elles ne disent pas tout. Par exemple, en juillet 1989, la province qui comptait le plus grand nombre de chômeurs, soit 308 000 ou 31,0 % de l'ensemble de travailleurs sans emploi au Canada, était le Québec. Cela représentait 9,3 % de la population active du Québec[7].

L'Ontario, avec 257 000 chômeurs, arrivait au deuxième rang. Cependant, ce chiffre ne représentait que 4,9 % de la population active de l'Ontario. La province qui se classe au troisième rang pour le plus fort taux de chômage est la Colombie-Britannique, avec 146 000 sans-emploi, soit un taux de chômage de 9,2 %.

Dans ces trois provinces, le nombre total de chômeurs atteignait 711 000 personnes ou 71,6 % du total pour le Canada. (Le tableau 1 montre la répartition du chômage au Canada, par province). Donc, en chiffres réels, le plus grave problème de chômage semble être concentré dans les trois provinces les plus populeuses. Mais est-ce bien la réalité?

En juillet 1989, le taux moyen de chômage, par province, allait de 15,4 % à Terre-Neuve à 4,9 % en Ontario. On constate donc que la province de l'Ontario, dont le nombre de chômeurs arrive au deuxième rang au Canada est aussi celle où le taux de chômage est le plus faible. Naturellement, cela est fonction de sa population totale. Ainsi, dans une province populeuse, le nombre de sans-emploi peut être élevé même si le taux de chômage y est bas.

[7] *Ces chiffres et d'autres données sur le marché du travail, dans le présent chapitre, proviennent (à moins d'indication contraire) de divers numéros de la publication La population active de Statistique Canada.*

Tableau 1

Nombre de chômeurs et taux de chômage, par province juillet 1989

Province	Nombre de chômeurs	Taux de chômage
Terre-Neuve	37 000	15,4
Île-du-Prince-Édouard	9 000	13,8
Nouvelle-Écosse	43 000	10,4
Nouveau-Brunswick	41 000	12,6
Québec	308 000	9,3
Ontario	257 000	4,9
Manitoba	39 000	7,2
Saskatchewan	36 000	7,5
Alberta	94 000	7,2
Colombie-Britannique	146 000	9,2
Canada	1 007 000	7,5

Source : La population active, Statistique Canada, juillet 1989

Après la récession de 1981-1983, les endroits où le chômage était le plus élevé et le plus persistant étaient surtout de petites régions des provinces de l'Atlantique, de l'est du Québec, du secteur de Kootenay en Colombie-Britannique et du nord de l'Ontario[8]. Dans bon nombre de ces localités, le taux de chômage est demeuré au-dessus des deux chiffres au cours de la période de redressement. Même si en termes de chiffres totaux, le problème du chômage dans les petites régions peut sembler mineur si on le compare aux chiffres des sans-emploi dans les grands centres urbains, l'incidence négative sur les chômeurs est sûrement tout aussi sérieuse dans les deux types de localités.

Il semble par conséquent que l'une des meilleures façons actuelles de mesurer la gravité du problème du chômage dans une province, une région ou une localité donnée, pour ce qui est de «l'indice de privation» évoqué précédemment, soit celle du taux de chômage. Cela montre, par exemple, que 17,2 % de la population active de Terre-Neuve est en chômage, c'est-à-dire que presque deux travailleurs sur dix n'ont pas d'emploi, comparativement à un peu moins de cinq sur cent en Ontario. Toutefois, même si ces chiffres en disent un peu plus sur l'ampleur du problème, ils n'expliquent pas tout. Par exemple, dans le cas de Terre-Neuve, on pourrait demander «17,2 % de quoi?». La réponse est de la population active de la province. Cependant, la population active subit l'influence d'autres facteurs, comme le taux de participation qui détermine quel pourcentage de la population d'âge actif travaille réellement ou est disponible.

Taux de participation de la population active

Le taux de participation est défini par Statistique Canada comme ce qui représente «la population active exprimée à titre de pourcentage de la population âgée de 15 ans et plus». Le tableau 2 montre les taux de participation des provinces et celui du Canada.

Le taux de participation moyen au Canada, en juillet 1989, était de 67,0 %. Cela signifie que 67 Canadiens sur 100 âgés de 15 ans et plus faisaient partie de la population active — c'est-à-dire que ces personnes avaient un emploi ou étaient disponibles pour travailler.

Comme le montre le tableau 2, la gamme des taux de participation de la population active des provinces est étendue. En effet, le taux le plus bas appartient à Terre-Neuve avec 56,1 % et le plus élevé à l'Alberta avec 72,6 %. Cela signifie que le plus grand nombre d'emplois par personne se trouve en Alberta et le plus petit à Terre-Neuve; en outre, un taux de chômage de 10 %, par exemple, ne voudrait pas dire la même chose à Terre-Neuve qu'en Alberta. La raison en est que dans cette dernière province, il correspond à 10 % d'une population active plus nombreuse, ce qui lui laisse encore plus d'emplois par habitant que Terre-Neuve, dont le taux d'emplois est plus faible. Ainsi, avec un taux de chômage de 10 % dans les deux provinces, l'Alberta sera en meilleure position du fait qu'une plus grande partie de sa population aura un emploi.

Quelles sont les personnes qui sont sans emploi?

L'examen des données sur la population active (tableau 3) pour n'importe quelle période montre que certains groupes de travailleurs semblent connaître des niveaux de chômage plus élevés que d'autres. Chez les jeunes par exemple, le taux de chômage a atteint pendant un certain nombre d'années un pourcentage dans les deux chiffres. Ce n'est que récemment que ces chiffres ont commencé à baisser, phénomène attribuable en grande partie à la diminution de leur nombre dans la population en général (figure 1). Le nombre de jeunes, principalement ceux en bas âge, a diminué de façon constante au cours des dernières années.

A l'exception d'une courte période entre 1982 et 1984, le taux de chômage dans la plupart des catégories d'âge chez les femmes est aussi demeuré constamment supérieur à la moyenne nationale malgré leur plus faible taux de participation à la population active que celui des hommes (figure 2).

[8] *Ces régions sont décrites dans le rapport du CCCEI, Le Chômage régional au Canada : Un pays en déséquilibre, novembre 1989.*

Tableau 2

Taux de participation de la population active — provinces et Canada juillet - 1989

Province	Taux moyen	Taux de participation Hommes	Femmes
Terre-Neuve	63,4	73,6	53,6
Île-du-Prince-Édouard	70,4	80,3	61,0
Nouvelle-Écosse	64,4	75,5	54,2
Nouveau-Brunswick	63,7	73,8	54,3
Québec	66,0	78,1	54,7
Ontario	71,4	81,5	61,8
Manitoba	68,7	79,4	58,6
Saskatchewan	68,6	79,3	58,1
Alberta	74,7	84,7	64,9
Colombie-Britannique	68,9	78,7	59,5
Canada	69,2	79,9	59,1

*Source : **La population active**, Statistique Canada, juillet 1989*

Tableau 3

Taux de chômage et de participation Canada — juillet 1989

	Taux de chômage	Taux de participation
Hommes et femmes		
de 15 à 24 ans	10,9	82,4
de 15 à 19 ans	13,7	76,0
de 20 à 24 ans	8,6	88,3
plus de 25 ans	6,2	66,1
de 55 à 64 ans	5,7	48,8

*Source : **La population active**, Statistique Canada, juillet 1989*

Même si les données pour les travailleurs plus âgés (de 55 à 64 ans) indiquent un faible taux de chômage, il est bien connu que c'est parce qu'ils quittent en grand nombre la population active[9] et que leur taux de participation est maintenant inférieur à 50 % (tableau 3).

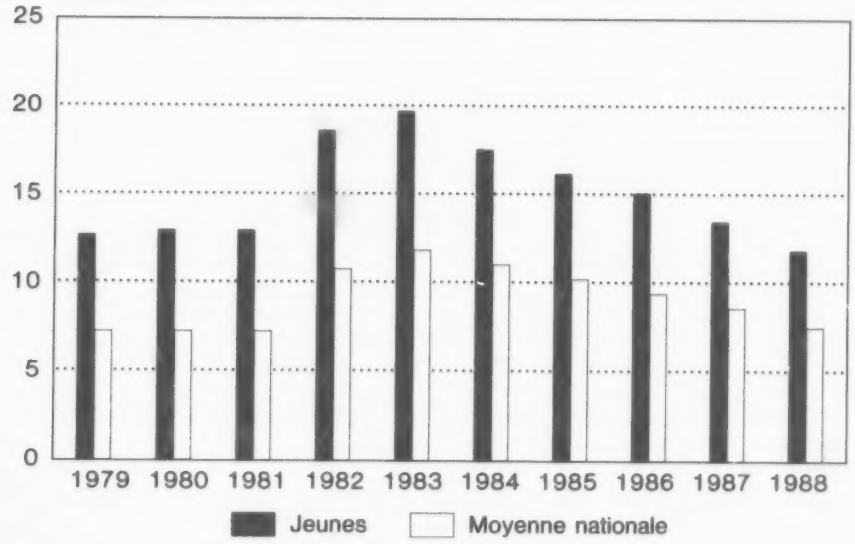
Certains autres groupes de personnes ont également, pour diverses raisons, des taux plus faibles de participation à la population active. Le taux de participation des femmes, par exemple, a de tout temps été inférieur à celui des hommes, même si la part qu'elles occupent dans la population active a augmenté régulièrement, passant de moins de 24 % au début des années 1950 à 44 % aujourd'hui. De plus, les travailleuses occupaient surtout certains types d'emplois considérés comme traditionnellement réservés aux femmes, par exemple le travail de bureau, les services de santé, l'enseignement et la vente au détail. Pour un ensemble de raisons, les efforts des femmes pour tenter d'occuper des postes «non traditionnels» et plus rémunérateurs, principalement dans certains métiers à prédominance masculine, n'ont pas connu tellement de succès. Les responsabilités familiales sont un autre facteur. Même lorsque les femmes réussissent à décrocher des emplois «non traditionnels», leur carrière est sans avenir à cause de circonstances familiales.

Un autre groupe vulnérable qui a éprouvé certaines difficultés sur le marché du travail est celui des personnes handicapées. Parce qu'elles font face à davantage d'obstacles que les travailleurs ordinaires, leur taux de chômage est habituellement plus élevé. En plus des obstacles dus à l'attitude de l'employeur, à l'indifférence du public et à certains empêchements physiques ou mentaux, les personnes handicapées font face à des problèmes liés au lieu du travail, comme l'absence de voies d'accès pour les fauteuils roulants, de mobilier et de matériel adaptables et d'installations sanitaires convenables.

[9] *Voir «Les travailleurs âgés sur le marché du travail canadien», La population active. Statistique Canada, novembre 1987.*

Figure 1

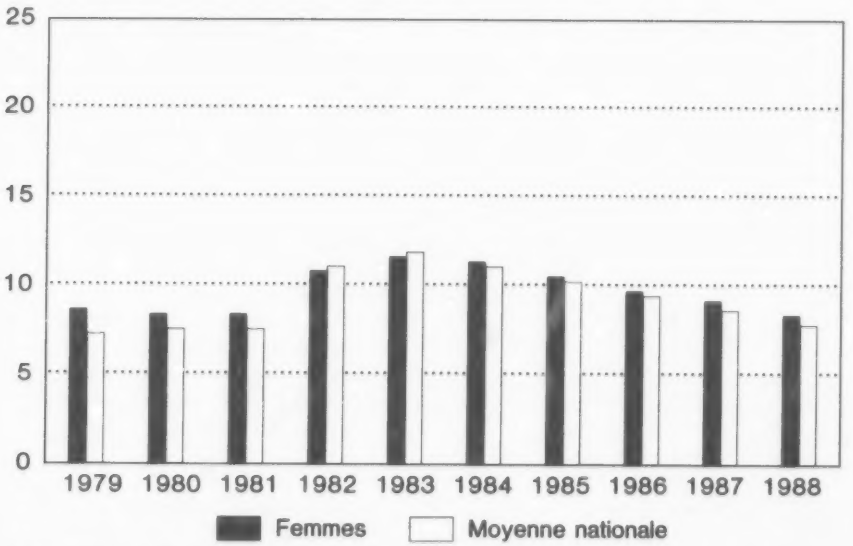
Taux moyen
Taux moyen du chômage chez les jeunes (15 à 24 ans)
par rapport à la moyenne nationale



Statistique Canada, n° cat. 71-529

Figure 2

Taux moyen
Taux moyen du chômage chez les femmes
par rapport à la moyenne nationale



Statistique Canada, n° cat. 71-529

Toutefois, malgré ces obstacles, la situation de l'emploi des personnes handicapées s'améliore graduellement à mesure que le reste de la population reconnaît la nécessité de les assimiler à la main-d'oeuvre et à l'ensemble de la collectivité, et qu'elle comprend la contribution qu'elles peuvent apporter à l'économie. Il reste cependant encore beaucoup à faire.

Les autochtones sont également un autre groupe vulnérable sur le marché du travail. On affirme que le taux de chômage dans certaines réserves indiennes atteint 80 % et même plus. En fait, les statistiques d'emploi ne comptent pas les autochtones qui demeurent dans les réserves indiennes du Canada. Si c'était le cas, le taux de chômage national serait certainement plus élevé. Quoi qu'il en soit, feindre qu'il n'existe pas d'autochtones en chômage ne constitue plus une solution acceptable à leurs problèmes de chômage. Si le taux actuel du chômage national est la «honte de la nation» comme il a été dit précédemment dans ce rapport, le problème du chômage chez les autochtones devrait alors être un motif encore plus grand d'embarras.

Situation familiale de la personne sans emploi

Un autre facteur qui influe sur «l'indice de privation» du chômage est la place qu'occupe le travailleur en chômage dans la cellule familiale. Par exemple, à Terre-Neuve, 10 000 chômeurs sur les 38 000 déclarés en juillet 1989, soit 26,1 % étaient chefs de famille. (En avril 1989, le nombre était de 35,8 %, à cause du caractère saisonnier du chômage dans cette province.) En Alberta, 25 000 chômeurs sur les 196 000 déclarés en juillet, soit 26,0 %, étaient chefs de famille. En Ontario, 24,3 % des sans-emploi en juillet 1989 étaient chefs de famille (tableau 4).

Tableau 4

Situation familiale des travailleurs en chômage — par province (en milliers) juillet 1989

Province	Nombre de chômeurs	Nombre de chefs de famille	Conjoints	Enfants seuls	Autres membres de la famille
Terre-Neuve	38	10	10	14	- -
Île-du-Prince-Édouard	8	- -	- -	- -	- -
Nouvelle-Écosse	41	10	13	13	- -
Nouveau-Brunswick	43	12	11	14	- -
Québec	312	96	70	84	9
Ontario	255	61	72	72	13
Manitoba	36	8	8	12	- -
Saskatchewan	35	12	9	9	- -
Alberta	96	25	26	24	4
British Columbia	145	36	34	35	8
Canada	1 008	272	256	279	47

Source : La population active, Statistique Canada, juillet 1989

Nota — *Il n'y a pas de totaux verticaux ou horizontaux parce que les données ne s'appliquent qu'à certaines catégories.*

Il semble donc que plus le taux de chômage est élevé, plus grand est le risque que «l'indice de privation» soit élevé, si c'est le chef de famille qui est en chômage. Ainsi, les effets du chômage seraient plus traumatisants pour les familles de Terre-Neuve, particulièrement durant les licenciements saisonniers, qu'ils ne le seraient pour les familles de l'Alberta ou de l'Ontario. Dans cette dernière province, par exemple, où le nombre total de chômeurs est élevé en termes réels, les effets négatifs du chômage ne seraient pas aussi grands parce qu'un fort pourcentage des personnes qui se cherchent du travail sont des conjoints et des enfants célibataires qui demeurent à la maison (tableau 4). Les chefs de famille sont cependant de plus en plus des parents seuls, surtout des femmes, qui combinent les responsabilités du travail à celles de la famille.

Prestations d'assurance-chômage

L'une des réponses au problème du chômage au pays est le programme d'assurance-chômage. La première Loi sur l'assurance-chômage a été promulguée en août 1940. On la décrivait comme (traduction) «Loi établissant une commission d'assurance-chômage, une assurance contre le chômage ainsi qu'un service de placement et visant d'autres fins connexes». L'événement a été considéré comme une contribution importante à l'amélioration du bien-être des travailleurs canadiens. En 1941, les prestations hebdomadaires en vertu du régime allaient de 4,08 à 12,24 $ pour les célibataires et de 4,80 à 14,40 $ pour les bénéficiaires avec personnes à charge. En juillet 1989, les prestations hebdomadaires maximales étaient de 363 $.

Il y a eu plusieurs modifications à la Loi entre 1940 et 1971, année au cours de laquelle fut effectuée une refonte majeure. La loi de 1971 prévoit une protection presque générale, un redressement automatique du maximum, des gains assurables annuels ainsi que les primes et les prestations qui en découlent. La Loi accorde aussi le versement de prestations aux bénéficiaires qui subissent une interruption de revenus due à une maladie, à une blessure et à une grossesse.

En 1989, après plusieurs suggestions pour améliorer le Régime, le gouvernement a présenté devant la Chambre des Communes un projet de loi (C-21) visant à modifier substantiellement les dispositions actuelles de la Loi sur l'assurance-chômage. Le projet de loi, qui s'inscrit dans la stratégie de mise en valeur de la main-d'oeuvre et conserve les fonctions principales du Régime, à savoir l'assurance sociale et le soutien du revenu, prévoit davantage de formation professionnelle et d'autres mesures destinées à aider les prestataires à s'adapter avec succès aux conditions changeantes du marché du travail.

Cette nouvelle stratégie suppose la réaffectation de quelque 1,3 milliard de dollars dans le cadre des dépenses de l'Assurance-chômage, soit l'équivalant de 10 % du total des dépenses, et ce, à partir de 1990. De ce montant, quelque 800 millions de dollars serviront à améliorer les compétences de la population active, tandis qu'environ 500 millions de dollars seront versés dans le cadre du Régime d'assurance-chômage en prestations de maternité, de maladie et parentales, toutes améliorées, et en prestations pour les travailleurs de 65 et plus.*

Certains analystes prétendent que le programme d'assurance-chômage, dans sa structure actuelle, contribue au chômage et qu'il devrait par conséquent être calculé dans le taux de chômage à inflation stationnaire (TCIS). Toutefois, ces conclusions n'ont pas obtenu l'accord général et la question de l'incidence de l'A.-c. sur le chômage, si elle en a une, demeure en grande partie sans réponse.

Ce qui est cependant clair, c'est que le programme accorde aux prestataires une mesure de soutien du revenu durant les périodes de chômage, ce qui leur permet de conserver un niveau de vie acceptable pendant qu'ils sont à la recherche d'un autre emploi. Cette capacité de dépenser et de consommer contribue, il va sans dire, à faire fonctionner l'économie à un niveau plus élevé que ce serait le cas si ces chômeurs étaient laissés sans source de revenu.

* *Au moment d'impression de ce rapport, le projet de loi C-21 avait été entériné par la Chambre des Communes et était sous étude de la part d'un comité sénatorial.*

Facteurs qui influent sur l'emploi et sur le chômage

Réduits à leur plus simple expression, l'emploi et le chômage sont fonction de l'offre et de la demande. A leur tour, l'offre et la demande subissent l'influence d'un certain nombre de facteurs qui découlent de l'interaction des forces économiques, structurelles et administratives. Il y a plein-emploi lorsque ces forces s'équilibrent et fonctionnent de façon positive.

Facteurs économiques

> «Sur le plan économique, le chômage signifie que les ressources ne sont pas utilisées dans toute leur intégralité. On n'utilise pas beaucoup les capacités et il y a plus de travail à effectuer qu'il y en a de réellement fait. Le financement de la sécurité sociale est rendu plus difficile. Les budgets gouvernementaux connaissent des déficits. Des déséquilibres macro-économiques finissent par s'implanter. En conséquence, tous les groupes sociaux subissent les conséquences néfastes de revenus réels inutilement bas et d'une lente croissance de la demande intérieure.» »Le plein-emploi et la croissance comme objectif social et économique.» Déclaration commune du Comité consultatif économique et industriel et de la Commission syndicale consultative, Organisation de coopération et de développement économiques, avril 1986.

Les facteurs économiques influent autant sur l'aspect offre des ressources humaines que sur l'aspect demande. La demande de biens et de services stimule la production qui, à son tour, produit de l'emploi. Le besoin de travailleurs qui en résulte influe aussi sur l'offre puisque davantage de travailleurs sont attirés vers un marché du travail en effervescence. Cependant, les conditions atteignent rarement ce niveau idéal dans l'ensemble du pays, particulièrement depuis la récession économique de 1981-1983. C'est le résultat d'un ensemble de facteurs, certains ayant toujours été des éléments de l'économie, d'autres étant particuliers à l'époque.

Cycles économiques — La nature cyclique des économies axées sur le marché est devenue un phénomène accepté par tous les économistes. On dit que ces économies évoluent par cycles qui couvrent une période donnée. L'économie subit des hauts et des bas avec une certaine régularité. La cause de ces cycles n'est pas claire, mais on croit généralement qu'ils sont fonction de l'offre et de la demande. Pour une raison ou pour une autre, la demande de biens et de services atteint un point où les installations de production doivent tout donner pour y répondre. C'est ce qui se produit au sommet du cycle. Le système réagit à cela en augmentant sa capacité de production, en construisant de nouvelles installations et en agrandissant celles déjà en place ainsi qu'en embauchant davantage de travailleurs. Lorsque les résultats de tous ces facteurs se rejoignent, on assiste à une offre excédentaire de produits. Pendant ce temps, la demande peut demeurer au même niveau ou baisser, ce qui se traduit par une capacité de production inutilisée. Le taux de croissance diminue, le cycle descend et le chômage apparaît.

Adaptation industrielle — On a tellement parlé et écrit sur l'adaptation industrielle qui se manifeste actuellement dans la plupart des pays du monde qu'il n'est point besoin d'en dire davantage. Qu'il suffise de mentionner que le centre de gravité des industries se déplace implacablement d'un secteur vers un autre; de pays à salaires élevés vers des pays à faibles salaires; d'installations de production vieilles et inefficaces vers de nouvelles, ailleurs; des grandes villes vers des centres plus petits, dans d'autres régions du pays (par exemple, aux États-Unis, des entreprises ont quitté le Nord-est et le Midwest industriels et se sont réinstallées dans le Sud). De plus, on a constaté l'abandon croissant de la production de biens au profit du secteur des services en pleine croissance. De plus, afin de répondre aux nouvelles normes gouvernementales en matière d'environnement, les entreprises en se déplaçant, modifient leurs moyens de production.

Toutes ces adaptations laissent dans leur sillage des travailleurs sans emploi, dont bon nombre ont peu ou pas de perspective de réembauche. Ce phénomène a amené un observateur à affirmer : «Les

travailleurs ne perdent plus leur emploi. Ils sont victimes de l'adaptation[10].» Pour les travailleurs, l'adaptation industrielle peut prendre diverses formes : éloignement permanent de la main-d'oeuvre; travail à plein temps, mais à moindre salaire; travail à temps partiel; déménagement; formation en vue d'un nouveau poste.

Emplois insuffisants — Dire que la cause du chômage est le nombre insuffisant d'emplois fait un peu futile. C'est le même raisonnement que d'expliquer qu'une équipe a perdu la partie parce que l'équipe adverse a marqué plus de points. Cette définition a cependant un grand mérite, particulièrement lorsqu'on étudie la situation sous l'aspect du processus actuel d'adaptation industrielle à l'échelle du globe.

On a beaucoup parlé des changements qui se produisent dans l'économie mondiale. Parmi les nouvelles réalités qui influent sur la disponibilité des emplois, on pourrait mentionner le déplacement des modèles de production industrielle et du commerce, le secteur manufacturier en déclin, le secteur des services en croissance, les modèles de consommation en évolution, les développements technologiques et la concurrence des pays en voie de développement.

Des centaines de milliers d'emplois ont été perdus dans le secteur manufacturier, les industries primaires et plusieurs autres secteurs. En même temps, des centaines de milliers de nouveaux emplois ont été créés, principalement dans le secteur des services. Malheureusement, dans bon nombre de régions du pays, la création de nouveaux emplois n'a pas été suffisamment importante pour compenser les emplois perdus pour absorber la croissance de la population active. Il est donc vrai qu'il n'y a pas assez d'emplois pour fonctionner.

Déclin de la demande de certains biens et services — Le déclin de la demande de certains produits et services reflète souvent l'évolution des goûts de la société ou la modification des structures sociales (par exemple, des familles moins nombreuses et des ménages à une personne). Cette évolution peut être positive ou négative. Si une entreprise n'adapte pas ses produits ou ses services à la nouvelle demande, elle devra réduire ou suspendre sa production, ce qui dans les deux cas pourrait entraîner des licenciements.

Il peut se produire une absence semblable de la demande lorsque les coûts de production d'une entreprise sont tellement élevés qu'il lui est impossible d'arriver aux prix de ses concurrents au pays. A la fin, elle aussi sera obligée d'interrompre sa production et de licencier ses employés. La concurrence peut également venir d'autres pays. La pression de ces derniers augmentera probablement dans l'avenir par suite de la réduction des tarifs douaniers actuels et éventuellement de leur abolition complète, comme conséquence de l'Accord de libre-échange entre le Canada et les États-Unis et des négociations du GATT. Si les entreprises du pays ne peuvent, pour une quelconque raison, concurrencer les producteurs étrangers, elles peuvent se voir forcées de se retirer des affaires ou de déménager leurs activités à l'extérieur du pays pour arriver à survivre.

Facteurs structurels

«On ne peut nier que le chômage a des caractéristiques structurelles; on ne peut nier non plus qu'il puisse y avoir une disparité structurelle par moments importante entre la demande et l'offre de main-d'oeuvre; mais l'attribution superficielle de l'ensemble du chômage à de tels facteurs, sans une étude approfondie de la question des rapports entre les conditions économiques en général et les structures de l'offre et de la demande de main-d'oeuvre, n'est que de la mauvaise économie politique et conduit à de mauvaises décisions.» — Ronald G. Bodkin, **«An Analysis of the Trade-offs Between Full Employment, Price Stability and Other Economic Goals»**, dans **Canadian Economic Policy Since the War**, 1965.

L'emploi et le chômage subissent aussi l'influence de facteurs structurels, tant pour l'offre que pour la demande. Du point de vue de l'offre, les catégories d'âge de la population, les taux de participation de la population active, les modèles de déplacements, les compétences disponibles et le taux de roulement des emplois sont tous des facteurs qui influent sur le nombre de chômeurs à un moment quelconque. Pour ce qui est de la demande, les compétences exigées, les fluctuations saisonnières, les coûts de production et les changements technologiques et les nouvelles normes en matière de protection de l'environnement ont tous des conséquences sur l'emploi et le chômage.

Offre de main-d'oeuvre en croissance — Depuis 1981, la population active du Canada s'est accrue de 1 376 000 personnes, ce qui constitue l'une des plus fortes augmentations de cette population dans toute l'histoire du pays. En plus de l'augmentation de sa croissance naturelle, la population active a augmenté par suite de l'occupation par les femmes d'emplois rémunérés. En outre, d'autres groupes comme les personnes handicapées et les autochtones ont rejoint la population active en plus grand nombre.

Pendant ce temps, il y a eu diminution du taux de participation d'une composante de la population active, c'est-à-dire les travailleurs âgés de 55 à 64 ans. Pour l'année 1986 seulement, le taux de participation de ce groupe à la population active a connu une baisse d'un point, passant de 51,3 % à 50,3 %. Entre 1981 et 1988, le taux de participation des travailleurs âgés est passé de 53,4 % à 48,8 %.

Les travailleurs âgés ont été victimes de l'adaptation industrielle des années 1980 plus que tout autre groupe. Par exemple, en 1986, la durée moyenne de chômage des travailleurs âgés entre 55 et 64 ans était de 31,3 semaines, soit presque neuf semaines de plus que la moyenne des travailleurs plus jeunes. Toutefois, malgré la baisse de participation des travailleurs

[10] *Thomas Walkom, The Globe and Mail, 2 décembre 1988.*

âgés, la population active a connu une croissance importante au cours des dernières années. En bref, il y a plus de Canadiens qui travaillent ou qui sont à la recherche d'un emploi que jamais auparavant dans l'histoire du pays.

Déséquilibre entre l'offre et la demande de compétences — Une cause courante et continuelle du chômage est la difficulté d'assortir les compétences en demande et celles qui sont disponibles. Même si dans un secteur géographique où sont en demande des compétences particulières, il peut y avoir également de nombreux chômeurs; il est possible que ces derniers ne puissent tirer parti des possibilités d'emploi parce qu'ils ne possèdent pas les compétences qu'exigent ces emplois particuliers. En outre, parce que les employeurs peuvent ne pas avoir le temps, les moyens ou le désir de former des travailleurs locaux, les emplois peuvent demeurer vacants ou être comblés par des travailleurs de l'extérieur de la région. . . ou du pays.

Un tel déséquilibre peut aussi se produire lorsque les compétences ne sont disponibles nulle part au pays, ou lorsque les chômeurs qui les possèdent sont absents des lieux géographiques des emplois et ne peuvent déménager à l'endroit où ces derniers se trouvent. La situation se transforme bientôt en ce qu'on appelle le «chômage structurel».

Études et formation — Dans toutes les parties du Canada, on semble s'inquiéter beaucoup de ce qu'on juge comme des défauts du système d'éducation et des efforts de formation professionnelle insuffisants de la part des gouvernements et des employeurs. Cela entraîne deux problèmes majeurs d'utilisation de la main-d'oeuvre : la difficulté pour les jeunes de trouver et de garder un emploi et la capacité d'assortir les compétences en demande et celles disponibles sur le marché du travail.

Les employeurs se plaignent du manque de notions d'arithmétique et de compétences linguistiques chez les nouveaux membres de la population active, lacune qui rend difficile pour eux la formation de jeunes devant occuper des postes donnés dans leurs organisations. Dans les régions du Canada à fort taux de chômage et dans celles où il y a eu fermeture d'entreprises importantes, le problème de l'analphabétisme s'étend aussi aux travailleurs licenciés, particulièrement ceux qui ont entre 45 et 64 ans. Ce sont des travailleurs qui n'ont pas eu la chance d'aller à l'école ou dont les premiers emplois n'exigeaient pas un niveau élevé d'études[11].

Malgré les efforts des divers intervenants — les employeurs, les travailleurs et les trois paliers de gouvernement — nos systèmes de formation professionnelle n'ont pas répondu de façon satisfaisante aux besoins de l'économie en cette matière. Cet échec se retrouve dans l'ensemble du tableau, c'est-à-dire dans les écoles secondaires, chez les employeurs, dans les établissements provinciaux de formation, dans les programmes de formation du gouvernement fédéral. Les efforts des deux paliers supérieurs de gouvernement en particulier n'ont pas réussi à s'adapter aux besoins du marché du travail. Des programmes de formation rigide, des systèmes de formation superflus et la rivalité entre les deux paliers supérieurs de gouvernement sont parmi les principales causes de ce dilemme.

Les efforts de formation sont également désavantagés par l'absence de prévisions exactes des besoins du marché du travail. Il est inconcevable qu'en cette ère d'information, il existe aussi peu de données sur les types de compétences et d'emplois actuellement en demande, et sur les compétences dont on aura besoin dans l'avenir. On publie davantage d'information tous les jours sur l'offre et la demande futures de toutes sortes de choses, que ce soit sur les métaux ou les céréales, en passant par les flancs de porc. Si le monde des affaires disposait d'aussi peu d'information qu'en obtient le marché du travail, il aurait lui aussi des problèmes.

Déplacements entre les emplois — En juillet 1989, environ 210 000 personnes parmi tous les chômeurs du pays avaient quitté leur emploi. On peut supposer que la plupart de ces travailleurs étaient, en fait, entre deux emplois. Puisqu'ils avaient quitté spontanément leur emploi, il y a lieu de croire que la plupart d'entre eux avaient agi ainsi dans le but de se chercher un autre emploi ou parce qu'ils en avaient trouvé un nouveau. Comme on l'a mentionné précédemment, le roulement normal des personnes qui changent d'emploi est connu sous le nom de «chômage frictionnel».

Licenciements saisonniers — Dans bon nombre d'industries, mais surtout dans le secteur des ressources et dans celui de la construction, les licenciements saisonniers sont normaux. Ils sont particulièrement courants dans les municipalités qui dépendent des ressources et ils contribuent de façon importante aux moyennes élevées du chômage dans certaines d'entre elles. Le Canada est particulièrement touché par le chômage saisonnier à cause de l'immense étendue de son territoire et des conditions climatiques extrêmes qui y règnent. La construction, le tourisme et les pêches sont les secteurs particulièrement vulnérables, mais l'agriculture et les forêts sont également touchées[12]. En juillet 1989, 47 000 travailleurs étaient inscrits comme licenciés temporaires au Canada et attendaient d'être rappelés au travail. Bon nombre de ces licenciements seraient, sans doute, de nature saisonnière.

Coûts de production et productivité — Comme il a été dit précédemment dans ce rapport, les usines déménagent souvent ailleurs parce qu'elles ne sont plus suffisamment efficaces pour soutenir la concurrence sur les marchés nationaux ou internationaux. Le secteur des services est aussi touché. Une faible productivité peut être la conséquence d'un certain nombre de facteurs : usine et équipement désuets

[11] *Voir* ***Les travailleurs âgés : crise imminente sur le marché du travail,*** Conseil consultatif canadien de l'emploi et de l'immigration, août 1985.

[12] *Voir* ***Chômage régional au Canada : Un pays en déséquilibre,*** *Conseil consultatif canadien de l'emploi et de l'immigration, novembre 1989.*

et inefficaces, coût élevé de la main-d'oeuvre par unité de produit ou de service, coûts élevés de transport, mauvaise gestion, impôts élevés et autres motifs. Des ressources abondantes, des taux de change favorables, des subventions et la protection douanière ont par le passé compensé pour ces coûts élevés, mais avec les changements qui se produisent dans les modèles commerciaux, les fusions, les prises de contrôle et d'autres adaptations, ou accorde davantage d'importance aux coûts et à l'efficacité. Des taux d'intérêt élevés et la valeur du dollar canadien par rapport aux autres monnaies ont aussi des répercussions importantes sur ce qu'il en coûte de faire des affaires et la capacité des entreprises à faire une concurrence internationale. Pour fonctionner dans ce cadre, les entreprises considèrent qu'elles doivent s'adapter en automatisant davantage leurs installations de production et en investissant encore plus dans le perfectionnement des compétences de leurs employés, ou déménager dans un milieu où les coûts sont moins élevés.

Changements technologiques — Les changements technologiques, particulièrement ceux qui ont trait aux nouveaux procédés industriels et administratifs, et une automatisation accrue peuvent se traduire par une augmentation ou une diminution de la demande de travail. Les changements technologiques conduisent souvent à de nouveaux types d'emplois dont certains sont souvent plus qualifiés et spécialisés que ceux qu'ils remplacent, certains d'entre eux étant assez peu spécialisés. Ces changements contribuent au chevauchement des compétences chez quelques-uns des premiers travailleurs et il peut être nécessaire de formuler des mesures complètes d'adaptation des travailleurs, tant dans l'entreprise touchés que dans la population active en général.

Une étude du Conseil économique du Canada, en 1986, a révélé que près des trois quarts des établissements qui ont adopté des innovations informatisées ont également eu besoin de nouvelles compétences dans leur main-d'oeuvre ou de compétences grandement modifiées[13].

[13] *La technologie en milieu de travail : enquête sur l'automatisation au Canada, Conseil économique du Canada, 1986.*

Sous l'aspect positif, les changements technologiques peuvent amener de nouveaux produits, de nouveaux marchés et une augmentation de la production. Ils pourraient aussi se traduire par une augmentation de l'emploi, quoique pas nécessairement pour les travailleurs qui étaient anciennement à l'emploi de l'organisation. Ainsi les nouvelles préoccupations sociales en matière de protection de l'environnement et de conservation de l'énergie sont en train de modifier la structure des goûts des consommateurs lesquels s'orientent de plus en plus vers l'achat de produits plus écologiques. L'émergence de nouvelles entreprises visant ces nouveaux marchés (par exemple au niveau du recyclage) aura des conséquences certaines sur le plan de l'emploi.

Migration interne — La migration de la campagne vers la ville n'est pas aussi marquée actuellement qu'elle l'a été à la fin de la seconde guerre mondiale jusqu'à la fin des années 1960. Pourtant, les grandes villes continuent d'attirer les «émigrants», qui arrivent surtout des fermes, de petites villes en déclin où il n'y avait qu'une seule industrie et des collectivités autochtones. Dans la mesure où ces gens sont de nouveaux arrivants dans la population active, par exemple des jeunes qui viennent de quitter l'école ou des personnes qui travaillaient auparavant à leur compte, ils font augmenter les données sur le chômage tant qu'ils ne se sont pas trouvé un emploi. Les personnes qui étaient déjà comptées comme chômeurs dans leur lieu initial de résidence font gonfler les statistiques sur le chômage dans la municipalité où elles déménagent.

Les immigrants d'autres pays font également grossir la population active du Canada. En général, on ne croit cependant pas qu'ils contribuent de façon importante au taux de chômage.

Facteurs administratifs

(traduction)
«Ce qu'il faut ce n'est plus simplement la bonne politique, mais le bon ensemble de politiques. Pas plus d'ailleurs qu'on ne peut évaluer le succès par

l'atteinte de n'importe quel but : c'est l'atteinte simultanée de plusieurs buts qui est dorénavant le critère. Pour en être certain, cela ne présente pas toujours de difficulté. Il y a des moments où il est possible de poursuivre deux buts ou plus, du moins pour un certain temps, au moyen d'une politique unique; c'est le cas par exemple lorsque le chômage, une croissance lente et un excédent de la balance des paiements se manifestent conjointement. Mais il y a d'autres moments où on se demande s'il existe un assez grand nombre de politiques, des moments où il semble que tous les objectifs ne peuvent être atteints simultanément et où des choix difficiles doivent être faits.»(14)

Les politiques, quelle que soit leur forme, continuent à être utilisées pour influencer des résultats comme le taux d'inflation, les déficits, le volume du commerce international et le taux de croissance économique. Le taux de chômage est devenu l'un des principaux indicateurs de la santé de l'économie nationale et il a une influence majeure sur la formulation des politiques qui ont des effets sur l'économie. La politique monétaire, par exemple, semble presque entièrement soumise au taux national d'inflation, comme on a pu le constater en 1988 et 1989 lorsqu'on a laissé monter les taux d'intérêt dans un effort pour freiner l'inflation.

Les taux de chômage peuvent à leur tour être influencés par d'autres politiques budgétaires et monétaires, comme celles fixant les taux d'impôt sur le revenu des particuliers et des corporations ainsi que le taux de change du dollar canadien. La politique commerciale et la politique de développement régional ont également une influence importante sur l'emploi et le chômage. C'est cependant la politique des taux d'intérêt et les coupures de dépenses par le gouvernement fédéral qui, au cours des derniers mois, ont retenu le plus l'attention.

Politique relative aux taux d'intérêt et aux taux de change — Un des sujets controversés de l'heure est l'adoption d'une politique de taux d'intérêt élevés en présence d'un chômage qui fluctue entre plus de 7 % à l'échelle nationale et 20 % ou plus dans certaines régions. On se demande s'il est prudent d'imposer des taux d'intérêt élevés alors que certaines parties du pays ne se sont pas encore remises de la récession du début des années 1980(15).

Bien que l'on n'ait pas établi de façon évidente l'existence d'un lien entre l'emploi et l'inflation, l'inquiétude suscitée par le taux d'inflation s'est traduite par des taux d'intérêt élevés qui, à leur tour, influencent le taux de chômage.

Cette politique des taux d'intérêt élevés a pour objectif de ralentir l'économie du sud de l'Ontario, en particulier. Cependant, cette politique présente un danger, celui d'affaiblir encore davantage les économies déjà chancelantes dans de nombreuses autres régions. Leur redressement s'en trouvera ralenti; elles se maintiendront à leur faible niveau actuel ou déclineront encore davantage. Les travailleurs sont habituellement les premiers à ressentir les effets négatifs des politiques destinées à ralentir l'économie. Même dans les régions prospères du pays, ce sont les chômeurs qui semblent supporter la plus grande partie du fardeau imposé par la lutte contre l'inflation.

Apparemment indifférentes aux effets négatifs d'une telle politique sur l'emploi, les autorités financières ont également adopté une politique de taux de change élevés qui maintient la valeur du dollar canadien à un niveau artificiellement élevé, de sorte que les produits canadiens ont plus de difficulté à soutenir la concurrence aux États-Unis et sur les marchés étrangers. Ainsi, d'autres obstacles s'ajoutent donc sur la voie menant au plein emploi.

L'effet combiné de taux d'intérêt élevés et de taux de change irréalistes pour le dollar canadien pourrait s'avérer à l'inverse de celui escompté. Les taux d'intérêt élevés rendent les transactions commerciales plus dispendieuses, ce qui fait augmenter les prix des biens et services de même que le coût des emprunts gouvernementaux tout en ajoutant au déficit fédéral. Par ailleurs, à cause des taux de change élevés, nos entreprises peuvent difficilement concurrencer celles des autres pays, ce qui réduit le volume du commerce extérieur et, par conséquent, la production totale et l'emploi. Il y a un ralentissement de l'économie et une diminution des recettes fiscales du gouvernement, ce qui contribue à faire encore augmenter le déficit et se traduira par des pressions pour faire hausser les impôts.

La citation au début de la présente section comporte une mise en garde contre le recours à une politique unique pour résoudre des problèmes différents. C'est toutefois l'approche que semble avoir adoptée le Canada présentement, alors que l'accent est surtout mis sur la politique relative aux taux d'intérêt. Ce n'est peut-être pas la meilleure façon de tenter d'atteindre nos objectifs et de résoudre nos problèmes. Nous avons besoin d'une combinaison harmonieuse de politiques macro-économiques et micro-économiques.

Politiques fiscales — Le gouvernement fédéral a la possibilité de se procurer des revenus de diverses sources par l'imposition de taxes et de droits, par la vente de permis et de licences de même que par l'utilisation d'autres instruments générateurs de recettes. Mais plus le gouvernement puise dans l'économie, moins il en reste aux consommateurs pour dépenser en biens et services. L'économie, et sa capacité de générer et de maintenir de l'emploi, sont touchés directement par les sommes que les divers paliers de gouvernement prélèvent pour être en mesure d'offrir les services dont ils ont la responsabilité.

Or, le gouvernement fédéral effectue également des dépenses et la façon dont

(14) *S.F. Kaliski, dans l'«Introduction» de la Canadian Economic Policy since the War, 1965.*

(15) *On trouvera une description plus complète du problème du chômage régional dans : Le Chômage régional au Canada : Un pays en déséquilibre, Conseil consultatif canadien de l'emploi et de l'immigration, novembre 1989.*

il choisit de dépenser ses recettes peut aussi avoir un effet profond sur l'emploi et sur l'économie.

Depuis plusieurs années, la plupart des gouvernements, au Canada, ont connu des déficits tant en période de prospérité qu'en période de ralentissement. En agissant ainsi, presque tous ces gouvernements ont accumulé d'énormes dettes publiques. En raison de la taille de la dette nationale et du coût du service de cette dette, le gouvernement a une marge de manoeuvre très réduite pour avoir recours à des mesures fiscales destinées à atténuer les cycles économiques ou à répondre à d'autres besoins sociaux et économiques pressants. Nombre de gouvernements provinciaux sont confrontés au même dilemme. Cela ne signifie pas que les gouvernements ont radicalement réduit les dépenses, mais plutôt qu'ils ne disposent pas de la flexibilité nécessaire pour orienter les dépenses vers des secteurs problème précis, en grande partie à cause du coût du service de la dette nationale et de celles des provinces.

Cette situation pose des choix difficiles à tous les paliers de gouvernement, en période où des chocs économiques violents imposent au système des mesures de rajustement de la main-d'oeuvre ainsi que d'autres mesures sociales et économiques. Il ne faudrait pas en conclure que le gouvernement est tout à fait impuissant devant les problèmes du chômage. Ce serait plutôt que la situation exige une gestion plus judicieuse des ressources fédérales et une réorientation des programmes et politiques en place. Avant tout, cela signifie qu'il faut veiller à ce que ces politiques et ces initiatives n'aient pas d'effet négatif sur la croissance économique et sur l'emploi dans quelque région du pays que ce soit et que le bien-être général des Canadiens ne s'en trouve pas diminué.

Politiques fiscales fédérales — La taxation est l'une des formes de politique fiscale qui pourrait avoir un effet important sur l'emploi. Comme nous l'avons déjà mentionné, le montant d'argent qui reste aux salariés après impôt détermine leur capacité d'économiser et de dépenser, ce qui influe sur la création de capital et sur la demande de biens et services. La façon dont les gouvernements décident de dépenser leurs recettes fiscales a aussi une incidence majeure sur l'économie et l'emploi.

L'incapacité de l'économie de fournir assez d'emplois pour atteindre le plein-emploi pose des problèmes de politique fiscale particulièrement difficiles au gouvernement fédéral. Comme les activités génératrices de recettes sont réduites et que nombre de gens demeurent dépendants des paiements de transfert des gouvernements, ces derniers n'ont guère de latitude pour affecter les recettes existantes à des initiatives créatrices d'emplois. Or, tant que les recettes fédérales demeureront sous les niveaux optimums et que les dépenses continueront à excéder les revenus, les pressions en vue d'une augmentation des impôts ou d'une hausse du déficit se maintiendront. Étant donné que l'augmentation de la dette publique fait aussi augmenter le service de cette dette — ce qui est particulièrement le cas quand les taux d'intérêt sont élevés — ces deux options se traduisent par une diminution du pouvoir de dépenser du secteur public et du secteur privé dans les domaines qui génèrent une demande de biens et services et, par conséquent, de l'emploi. Le processus se transforme en cercle vicieux.

Dans une étude récente sur la politique fiscale,[16] le CCCEI révélait notamment que les diminutions d'impôt sur le revenu des particuliers sont beaucoup plus efficaces pour créer des emplois et beaucoup moins coûteuses que les réductions des impôts des sociétés. En conséquence, toute augmentation de l'impôt sur le revenu des particuliers aura l'effet contraire. La diminution du pouvoir de dépenser des individus se traduit par une réduction de la demande de biens et ser-

[16] ***Les incidences de la politique fiscale sur l'emploi,*** *Conseil consultatif canadien de l'emploi et de l'immigration, décembre 1987.*

vices et, par conséquent, de la demande de main-d'oeuvre.

La latitude dont jouit le gouvernement est quelque peu limitée lorsqu'il s'agit d'établir et d'ajuster les taux d'imposition des sociétés. En cette ère de mobilité des entreprises, il n'est pas possible de fixer des taux qui décourageront les nouveaux investissements commerciaux ou de les fixer à des niveaux supérieurs à ceux des autres pays, notamment des États-Unis. Le faire pourrait encourager les entreprises à s'établir dans ce pays ou à y déménager. Quoi qu'il en soit, il pourrait y avoir une solution à ce dilemme; on en trouvera la description, dans le présent rapport, au chapitre intitulé «Vaincre le chômage».

La taxe de vente générale proposée aura un effet négatif semblable sur les dépenses des consommateurs. Selon le **Conference Board** du Canada, le revenu réel disponible des consommateurs diminuera de 1,9 %, ou de 5,5 milliards de dollars, en 1991, quand les Canadiens commenceront à payer de la taxe sur des services autrefois exonérés, comme le logement, l'énergie et les vêtements[17]. D'après le même rapport, le taux de chômage augmentera pour atteindre 8,3 % en 1991 (72 000 personnes) et 8,4 % en 1992. La croissance de l'emploi sera faible. Le rapport conclut qu'en raison de la taxe, les consommateurs se retrouveront dans une situation plus mauvaise, tout comme les fournisseurs de services. On prévoit toutefois que l'économie connaîtra une croissance plus forte à compter de 1992.

Autres facteurs

«C'est la pluie qui fait toute la différence. Le pourcentage de sans-emplois est tombé à 9,1 % en juin par rapport à un sommet de 11,4 % en mai.» — **The Star-Phoenix** (Saskatoon, Saskatchewan), le 8 juillet 1989.

Il y a sans doute de nombreux autres facteurs qui influent sur l'emploi et le chômage. La liste des questions mentionnée auparavant n'avait aucune prétention à l'exhaustivité. On y retrouve néanmoins certains des éléments qui contribuent le plus au comportement de l'économie et ses effets sur l'emploi et le chômage.

Il y a par ailleurs un autre aspect qui s'est manifesté pendant l'étude du CCCEI sur le chômage régional[18]; il s'agit de l'effet qu'ont sur l'économie les phénomènes naturels et la gestion des ressources. Ces facteurs, alliés à des préoccupations environnementales croissantes, commencent à apparaître comme d'importants éléments déterminants du bien-être socio-économique de nombreuses collectivités et de leurs habitants.

Conditions météorologiques, environnement et gestion des ressources naturelles — Certaines industries sont presque totalement à la merci des caprices de la nature. L'agriculture, notamment, l'est tout à fait. Or, les pêches et la foresterie sont aussi notablement influencées par les déséquilibres naturels. Dans le cas de l'agriculture, la sécheresse peut avoir un effet particulièrement dévastateur sur l'économie, comme on a pu le constater ces dernières années dans les provinces des Prairies. De même, les inondations provoquées par des pluies trop abondantes peuvent réduire la production. Le gel, le vent et les infestations d'insectes sont d'autres menaces naturelles qui guettent l'économie agricole.

La foresterie peut être touchée par les incendies de forêt et les infestations d'insectes. Les pêches dépendent totalement des stocks, comme la démonstration en a été faite de façon spectaculaire en 1989 dans la région de l'Atlantique. Les précipitations acides, la pollution de l'air, de l'eau et du sol mettent également en péril l'équilibre délicat de la nature et de l'économie qui en dépend. On croit maintenant que les conditions atmosphériques qui déterminent les températures et les précipitations peuvent être influencées par l'accroissement des émissions de dioxydes de carbone et d'autres gaz qui contribuent à l'«effet de serre».

Le manque à produire causé par ces phénomènes naturels fait baisser la quantité de main-d'oeuvre nécessaire, ce qui se traduit par du chômage. La diminution du pouvoir d'achat dans les régions touchées vient empirer la situation, ce qui ralentit encore plus l'économie et l'emploi.

Au cours de l'étude sur le chômage régional, évoquée précédemment, les collectivités touchées ont mis l'accent sur l'importance de la gestion des ressources. Nombreux sont ceux qui croient que les ressources de la forêt et de la pêche sont mal gérées et que cela nous conduit à un épuisement prématuré de ces ressources et, par conséquent, à un ralentissement de l'activité économique, et au chômage[19].

Les résidants des régions touchées sont d'avis que l'absence de recherche et développement est la principale raison d'une mauvaise utilisation des ressources. Il semble y avoir un besoin essentiel de recherche dans la récolte et la transformation de certaines ressources que l'on considère actuellement comme marginales ou perdues. Parmi celles-ci, il y a certaines essences d'arbres et certaines espèces de poissons présentement inutilisées, certaines parties des arbres abattus qu'on laisse pourrir dans la forêt et certains sous-produits de la transformation du poisson. De plus, de nombreuses régions souhaitent élargir leur production agricole en se livrant à certaines cultures spécialisées destinées aux marchés locaux ou à l'exportation. La mise au point de techniques de transformation et de mise en marché aiderait à utiliser certaines ressources marginales de même qu'à stimuler la production agricole éventuelle, tout en créant, localement, des emplois dont la population a grandement besoin.

[17] *La réforme de la taxe de vente — Document rédigé par James G. Frank et Gilles Rheaume. Le Conference Board du Canada, mai 1989.*

[18] *Le Chômage régional au Canada : Un pays en déséquilibre, Conseil consultatif canadien de l'emploi et de l'immigration, novembre 1989.*

[19] *Ibid.*

Éléments et stratégies de développement du marché du travail

Le gouvernement fédéral, à titre d'organisme responsable des affaires nationales d'économie et d'emploi, dispose d'un arsenal de mesures auxquelles il peut avoir recours pour influencer le développement et l'utilisation efficaces de la main-d'oeuvre. Mentionnons notamment les politiques fiscales et monétaires, les initiatives de développement régional, le perfectionnement de la main-d'oeuvre, les services de placement et les programmes de soutien du revenu. Ces éléments peuvent être regroupés en trois grandes catégories, c'est-à-dire les éléments fiscaux, les éléments monétaires et le marché du travail. Même si de nombreux problèmes de macro-économique et de micro-économique ont été examinés, l'élément qui a reçu le plus d'attention au cours des enquêtes du CCCEI a été le développement et l'utilisation efficaces de la main-d'oeuvre.

Éléments du marché du travail

Si on la compare à celle de nombreux autres pays, la main-d'oeuvre canadienne est d'une qualité exceptionnelle. Dans l'ensemble, les travailleurs sont instruits, motivés et ont reçu une formation poussée. Cependant, certains problèmes graves commencent à se manifester et, à moins d'une intervention rapide, ils pourraient avoir des effets négatifs énormes sur la main-d'oeuvre et l'économie. Certains d'entre eux remontent jusqu'au système scolaire élémentaire et secondaire.

Alphabétisation — Dans notre société actuelle, l'instruction et l'acquisition ininterrompue de connaissances prennent une importance croissante. En outre, les employeurs exigent que les travailleurs possèdent une solide instruction et des aptitudes au calcul à partir desquelles il sera possible d'édifier des compétences professionnelles précises. Simultanément, le degré d'analphabétisation semble augmenter non seulement chez ceux qui ont abandonné l'école, mais également chez les diplômés d'établissements secondaires et post-secondaires. Parmi la population active, ce sont les travailleurs qui ont et qui continueront probablement d'avoir le plus de difficulté à trouver et à conserver un emploi.

L'ampleur de ce problème a été révélée par le **Southam Literacy Survey**, effectué en 1987, selon lequel cinq millions de Canadiens — ou 24 % de la population — ne savaient pas assez lire, écrire ou compter pour répondre aux exigences d'alphabétisation de la société actuelle. L'enquête a été menée auprès d'adultes de 18 ans et plus, partout au Canada. Le tiers de ceux qui ont été jugés comme étant des illettrés fonctionnels étaient des diplômés d'écoles secondaires et un sur douze, gradué d'université (5 %, si l'on exclut les diplômés nés à l'étranger). L'enquête a aussi permis de découvrir que l'analphabétisme augmente d'ouest en est, passant de 17 % en Colombie-Britannique à 44 % à Terre-Neuve. Près de la moitié des illettrés fonctionnels avaient plus de 55 ans, même si ce groupe ne représente que 29 % de la population totale.

Bien que certains experts affirment que les illettrés ont une vie satisfaisante et efficace, l'enquête de la Southam a déterminé qu'ils étaient plus pauvres. Dans l'ensemble, les gens instruits ont un revenu personnel supérieur de 44 % à celui des illettrés. De plus, nombre d'illettrés ont des emplois sans avenir, ou, selon la description qu'en a donnée un psychologue, «Ils sont enlisés dans un marécage de la jungle de l'emploi[20]».

Les efforts que le gouvernement fédéral a consacrés à ce problème ont diminué depuis quelques années. Les cours préparatoires à la formation professionnelle (CPFP), autrefois éléments importants de la stratégie fédérale de formation, ont perdu de leur importance. Il s'agissait d'un programme de formation appuyé par le fédéral, qui combinait la formation en langues et en mathématiques avec l'instruction reliée aux connaissances élémentaires. Il semble y avoir une hypothèse sous-jacente à l'effet que le manque d'instruction est un problème des systèmes

[20] *Dr Paul Nesbitt, Southam News, dans le Citizen (Ottawa), 12 septembre 1987.*

scolaires élémentaires et secondaires permettant de croire à l'existence d'un échec de la part de ces établissements.

Sans blâmer quiconque, il semblerait que des compétences linguistiques et mathématiques insuffisantes auraient un effet déplorable pour les travailleurs du Canada et nuiraient à leur capacité de concurrencer dans une économie mondiale. Il est donc important que tous les paliers de gouvernement — fédéral, provincial, municipal — qui s'intéressent à l'éducation et au développement de la main-d'oeuvre reconnaissent l'existence de ce problème et tentent de le corriger.

Formation axée sur des compétences

De toutes les questions relatives au marché du travail, la formation est celle qui reçoit le plus d'attention. Malheureusement, c'est aussi le secteur où, en dépit de tous les efforts, les initiatives fédérales ont été largement insuffisantes en regard des besoins. Il pourrait y avoir à cela nombre de raisons, l'une étant le problème de juridiction qui existe entre le système fédéral et les provinces. Les approches fondamentales à la formation au Canada comportent aussi peut-être de graves lacunes.

Si l'on examine les secteurs dans lesquels il faudrait assurer une formation axée sur les compétences, trois grands types de formation se dégagent — la formation au niveau d'entrée (pour les nouveaux arrivés sur le marché du travail), la formation des sans-emploi (pour ceux qui ont déjà occupé un emploi mais dont les compétences ne sont plus en demande) et le recyclage (de la main-d'oeuvre existante pour mettre à jour les compétences et maintenir la productivité). La principale question qui se pose est la suivante : A qui incombe la responsabilité de dispenser cette formation et d'en défrayer les coûts?

Formation au niveau d'entrée — La formation au niveau d'entrée est celle qui permet de préparer les individus à entrer pour la première fois sur le marché du travail ou à y revenir après plusieurs années d'absence. Elle ne se limite pas aux qualifications professionnelles mais englobe également les habitudes, les attitudes et les aptitudes sociales. Ces compétences fondamentales, en plus des aptitudes à l'apprentissage nécessaires, relèveraient normalement de l'éducation financée publiquement. La principale initiative en vue de se préparer à un emploi devrait, évidemment, venir de l'individu. Les compétences précises requises pour un emploi donné devraient relever de l'employeur. Une grande partie des coûts de développement de la main-d'oeuvre est déjà supportée par le public sous forme d'appui à l'enseignement secondaire ainsi qu'aux universités et aux collèges. Par conséquent, le soutien du fédéral par l'entremise des paiements de transfert demeure absolument essentiel. Quoi qu'il en soit, l'employeur qui bénéficiera des efforts déployés par un employé éventuel devrait avoir la responsabilité de dispenser la formation pertinente.

Nonobstant ces considérations, les paliers supérieurs de gouvernement peuvent jouer un rôle particulièrement important pour servir de lien entre les efforts des individus et des employeurs. L'aide à la formation serait assurée surtout dans les domaines où l'individu n'a pas encore été en mesure d'acquérir la sienne propre ou que l'employeur n'est pas préparé à fournir. Pour les jeunes, en particulier, la formation en alternance gagne en popularité et permet d'ouvrir des possibilités de développement professionnel auxquelles participent les trois intervenants — les travailleurs, les employeurs et le gouvernement. Ce genre d'action coopérative devrait constituer la voie de l'avenir. Dans son rapport sur le chômage régional évoqué précédemment, le CCCEI recommandait que lorsque la formation vient appuyer les initiatives de développement local approuvées, c'est le comité de développement local qui devrait décider du type de formation qui sera appuyé. Ce comité local pourrait également décider du niveau d'appui que les employeurs pourraient recevoir pour l'embauchage et la formation de travailleurs au niveau d'entrée.

Formation des sans-emploi — En cette période de rajustement économique, nombre de travailleurs se retrouvent sans emploi et sans compétences monnayables. C'est particulièrement vrai chez les travailleurs plus âgés (de 45 à 64 ans), mais cela pourrait également s'appliquer à tous les travailleurs mis en disponibilité. Par le passé, on a eu tendance à résoudre ce problème en mettant «au vert» les travailleurs âgés de 55 à 64 ans. Cependant, avec l'évolution démographique que nous connaissons et les perspectives de pénurie de main-d'oeuvre, il ne s'agit désormais plus d'une approche judicieuse.

Le CCCEI a également découvert[21] que la plupart des travailleurs mis en disponibilité préféreraient demeurer au sein de la main-d'oeuvre active, employés de façon productive.

Ces sans-emploi étant en grande partie victimes des temps que nous vivons, ils sont confrontés à un problème social tout autant que professionnel. Par conséquent, la plus grande partie de la responsabilité de la formation ou du perfectionnement nécessaires pour d'autres professions devrait revenir au gouvernement fédéral et aux gouvernements provinciaux. Cela dépend bien entendu de chaque cas. Si la formation permet d'acquérir des compétences qui sont propres aux besoins d'un employeur, ce dernier devrait en assumer totalement les coûts. Lorsqu'il s'agit de compétences transférables, le travailleur et l'employeur devraient assumer la plus grande partie des coûts. Dans le cas d'initiatives de développement local ou de rajustements d'urgence rendus nécessaires par la fermeture d'une usine, les ressources de la collectivité pourraient être mobilisées pour faciliter le processus. Par exemple, les administrations municipales, les collectivités et les syndicats locaux peuvent participer au processus de rajustement entrepris par les travailleurs ou en leur nom. En fait, on a constaté que la participation de toute la collectivité, en faisant appel aux installations disponibles

[21] *Les travailleurs âgés : Crise imminente sur le marché du travail; Conseil consultatif canadien de l'emploi et de l'immigration, Août 1985.*

pour la formation comme les écoles et les collèges, les locaux des syndicats et les sous-sol d'églises étaient des plus efficaces dans ces circonstances. Le gouvernement fédéral et les gouvernements provinciaux faciliteraient ces efforts en fournissant ou en approuvant des plans de formation et en défrayant une partie des coûts de la formation et du soutien du revenu. Idéalement, un travailleur qui participe à une formation chez l'employeur financée publiquement et qui lui fait acquérir des compétences transférables devrait se voir remettre une certaine forme de validation ou d'attestation par une autorité quelconque du monde de la formation. La nécessité de ce type de conversion des travailleurs par le recyclage deviendra encore plus pressante quand commenceront à se faire sentir les effets de l'Accord de libre-échange et d'autres négociations commerciales au plan international. Le Conseil consultatif sur l'adaptation a déterminé que l'amélioration de l'instruction et de la formation de base ainsi que le perfectionnement constant des connaissances scolaires et professionnelles sont les mesures essentielles que le Canada doit prendre pour améliorer sa position concurrentielle au plan international[22].

Le rapport du Comité consultatif sur l'adaptation souligne que le système d'éducation devrait mettre l'accent sur l'acquisition de connaissances de base, de valeurs sociales et d'aptitudes à l'apprentissage la vie durant. En raison de l'accélération des changements technologiques, il se peut que les travailleurs doivent se recycler plusieurs fois au cours de leur vie active et, par conséquent, ils devront nécessairement posséder un solide bagage de compétences fondamentales. En réponse aux rajustements qu'exigeront l'Accord sur le libre-échange ainsi que les changements qui se produisent actuellement, le Conseil consultatif sur l'adaptation lance un appel en vue d'une coopération ouvrière-patronale accrue, d'une meilleure planification des ressources et d'une formation plus poussée du secteur privé. Dans ce processus, le rôle du gouvernement consisterait à faciliter les initiatives de formation du secteur privé en assurant des services de consultation et d'analyse. En outre, le gouvernement fournirait des capitaux de lancement aux employeurs, aux syndicats ou aux associations industrielles pour la planification des besoins en développement des compétences et pour la mise en oeuvre de solutions nouvelles et originales. Le Conseil souligne également que les coûts de formation de la main-d'oeuvre devraient être partagés équitablement par tous les employeurs afin d'éviter de donner un avantage concurrentiel injuste à ceux qui esquivent leurs responsabilités en matière de formation.

Recyclage et perfectionnement — Les travailleurs ont parfois besoin de se recycler en vue d'un autre poste au sein du même organisme lorsqu'un emploi disparaît et que l'employeur désire conserver l'employé en question. Le perfectionnement des connaissances est un autre type de formation auquel les travailleurs peuvent participer. Il est indiqué lorsqu'un travailleur aspire à un emploi plus complexe ou lorsque l'employeur désire offrir des possibilités de promotion aux employés en place. Étant donné que la plus grande partie des avantages résultant du recyclage et du perfectionnement vont à l'employeur et à l'employé, il serait normal que ces deux intervenants en demeurent en grande partie responsables. Il peut toutefois se présenter des situations où l'avenir d'une entreprise dépend d'un effort massif de recyclage mettant en cause la totalité ou presque de l'exploitation (comme dans le cas d'un changement technologique majeur ou d'un changement important de produit). Il peut alors s'avérer du meilleur intérêt des paliers supérieurs de gouvernement de participer à l'effort de formation dans le but d'éviter la fermeture ou le déménagement de l'entreprise.

La question de la formation à des fins de productivité est quelque peu différente en ce sens que c'est l'employeur qui en tire le plus d'avantages. Cependant, on pourrait affirmer qu'une entreprise efficiente bénéficie également aux employés, à la collectivité et au pays en fournissant des emplois sûrs et de l'activité économique. On commence également à se demander si, en laissant toute la responsabilité du perfectionnement à l'employeur et à l'employé, on ne risque pas de constater une formation insuffisante, ce qui nuirait à la productivité du Canada comparativement aux autres pays. Dans son rapport sur le chômage régional, le CCCEI recommandait de confier aux corps consultatifs locaux la responsabilité de décider de l'endroit où les fonds de formation seraient affectés à l'appui du plan de développement global de la collectivité. Cette approche peut trouver une application dans toutes les collectivités canadiennes.

Services d'information sur le marché du travail

L'information sur le marché du travail dont on dispose actuellement se limite en grande partie à des données historiques. C'est particulièrement vrai du côté de la demande, mais c'est également évident du côté de l'offre. En raison de cette lacune, le marché du travail peut difficilement fonctionner en situation d'équilibre approximatif puisqu'il est à peu près impossible d'agencer adéquatement l'offre et la demande. Cette difficulté tient notamment au fait que de nombreuses compétences et professions sont longues à acquérir et demandent parfois des années. Par conséquent, la décision de se préparer à ces professions est souvent basée davantage sur la spéculation que sur une analyse rigoureuse de leurs perspectives futures d'emploi.

Comme nous l'avons déjà affirmé, le marché du travail au Canada est une des rares activités économiques qui fonctionne sans avoir accès à une solide base de données. Il ne faut donc pas s'étonner qu'il soit souvent en déséquilibre, avec les pénuries et les surplus de compétences qui en résultent.

[22] *S'adapter pour gagner, Rapport du Comité consultatif sur l'adaptation, mars 1989.*

Idéalement, un bon système d'information sur le marché du travail devrait prévoir à la fois l'offre et la demande dans le domaine des principales professions et compétences. Les établissements de formation seraient ainsi en mesure de planifier à l'avance et d'indiquer à ceux qui se préparent à entrer sur le marché du travail les secteurs où la demande se fera sentir dans l'avenir. Il serait à peu près impossible de mettre au point un système parfait pour atteindre cet objectif en raison de la difficulté de prédire avec exactitude, la demande seulement. Toutefois, même un système d'information sur l'offre serait utile et constituerait une amélioration par rapport à ce qui existe actuellement. Une des faiblesses des mesures actuelles dans ce domaine, c'est que l'on essaie de prévoir les besoins de compétences à l'échelle nationale alors que les déséquilibres sont habituellement très localisés.

Services de placement

Même si la plupart des gens se trouvent eux-mêmes un emploi, avec l'aide d'amis, de parents ou de voisins ou en répondant à des annonces, il serait néanmoins nécessaire de disposer d'un service national d'emploi. Ce besoin est particulièrement manifeste parmi les nouveaux venus au sein de la population active, parmi ceux qui retournent sur le marché du travail et parmi ceux qui cherchent un emploi pour la première fois après nombre d'années d'emploi continu. Ce besoin est particulièrement évident aux niveaux de compétences moins spécialisées et chez les membres de groupes ayant des besoins spéciaux. Ce type de client a besoin d'une attention beaucoup plus personnelle que les chercheurs d'emploi plus expérimentés et leurs besoins d'orientation doivent être cernés sans délai. En conséquence, la prestation de services d'orientation devient une partie importante de l'exercice de recherche d'emploi.

Depuis quelques années, les Centres d'emploi du Canada (CEC) ont eu tendance à agir davantage comme chambres de liquidation d'emplois que comme unités de service en emploi. Nombre d'employeurs choisissent d'autres méthodes pour se procurer des travailleurs; et comme la plupart des travailleurs trouvent un emploi de leur propre initiative, cette approche impersonnelle de la part des CEC permet de croire que les efforts sont mal orientés. Le message qu'envoie le marché est très clair. Les services d'emploi du gouvernement devraient desservir le créneau que les autres moyens ou services ne satisfont pas. De tous les besoins non comblés, le plus important consisterait à fournir au marché du travail de l'information sur tous les emplois disponibles, et non pas seulement sur ceux qui sont affichés aux babillards, à assurer des services d'orientation et à enseigner des techniques de recherche d'emploi.

Dans une tentative désespérée d'aider les efforts de recherche d'emploi que les chômeurs doivent déployer pour conserver leur admissibilité à l'assurance-chômage et également pour obtenir des statistiques de présentation plus flatteuses, de nombreux CEC continuent de présenter des candidats qui ne sont pas appropriés aux emplois. Les employeurs font remarquer que cette pratique n'est pas productive et beaucoup trop longue en raison du temps qu'il faut consacrer à recevoir les candidats en entrevue. Les employeurs, quant à eux, sont accusés d'imposer des qualifications d'emploi irréalistes et d'exiger des diplômes qui n'ont aucun lien avec les besoins réels du poste. De plus, les employeurs omettent souvent d'articuler clairement les compétences nécessaires et les autres exigences de l'emploi. Toutefois, en toute honnêteté, il faut dire que nombre d'employeurs recherchent des travailleurs qui sont susceptibles d'assumer des postes de complexité et de responsabilité croissantes dans l'organisme, ce qui exige qu'ils possèdent une solide formation en compétences fondamentales.

Si le gouvernement fédéral doit maintenir sa participation à la fonction de service de placement, il doit tout d'abord veiller à s'assurer du bon fonctionnement des organisations de placement du secteur privé en jouant un rôle de régulation et de surveillance. Ainsi, plutôt que d'être en concurrence avec les organismes privés, il s'assurerait que le marché du travail fonctionne selon les mêmes règles et conditions que les autres facettes de l'économie et qu'il a accès au même niveau d'information que celui dont disposent les autres secteurs de l'économie. Il pourrait ensuite concentrer ses efforts à éviter les chevauchements et à améliorer la coordination des services offerts par le secteur privé et public.

Éléments du développement régional

A la suite de la récession de 1981-1983, le chômage a persisté dans de nombreuses villes et régions du pays même si certains secteurs ont connu des conditions qui s'approchent de la prospérité économique. Cette économie favorable a été en grande partie concentrée dans le sud de l'Ontario, dans certaines parties du Québec et dans un petit nombre de centres urbains dans d'autres provinces. En même temps, la plus grande partie de la région de l'Atlantique, une grande partie du Québec, le nord de l'Ontario, les trois provinces des Prairies et certaines portions de la Colombie-Britannique ont connu des taux de chômage prolongé supérieurs à la moyenne nationale. Comme l'a décrit le CCCEI dans son rapport sur le chômage régional, de nombreuses petites régions du pays n'ont pas encore retrouvé les niveaux de chômage d'avant la récession. Néanmoins, le rapport souligne qu'il y a un plus grand nombre de collectivités qui ont besoin d'activités économiques génératrices d'emploi que d'entreprises de grande ou de moyenne taille qui cherchent à s'établir. La nécessité de ne pas mettre l'accent sur les «méga»-projets pour solutionner les problèmes de chômage est manifeste. Ce qui ne veut pas dire nécessairement que les collectivités devraient négliger sciemment les possibilités qui s'offrent d'attirer des entreprises d'envergure. Cependant, tel que souligné au sein de rapports intérimaires (i.e. Le chômage

régional au Canada : un pays en déséquilibre et Approches innovatrices du développement des entreprises en tant que levier de la croissance de l'emploi), il est maintenant reconnu qu'un grand nombre de petites entreprises fournissant chacune de l'emploi à quelques travailleurs peuvent, au total, produire autant d'emplois qu'une seule grande entreprise.

Diversification économique — Cette répartition inégale de la reprise économique et de l'emploi laisse croire que les efforts de développement régional n'ont pas tous été efficaces au Canada. A cet effet, le CCCEI a noté dans son rapport que la plus grande partie de l'aide au développement régional, depuis le milieu des années 1980, est allée à l'Ontario et au Québec. Ce changement d'orientation a-t-il fait perdre aux autres régions la vigueur économique qu'elles avaient acquise avant la récession? On peut évidemment rejeter une partie du blâme sur le déclin de certaines industries de ressources et sur les conditions naturelles, notamment la sécheresse dans les provinces des Prairies et le déclin des stocks de poisson dans la région de l'Atlantique. Néanmoins, on peut se demander si le ralentissement économique aurait été aussi grave et aussi persistant si les économies de ces régions avaient été plus diversifiées. On peut également se demander pourquoi, après plus de 25 ans d'effort de développement économique régional de la part du gouvernement fédéral, seul le sud de l'Ontario et certaines parties du Québec peuvent prétendre posséder des économies vraiment diversifiées.

Une partie de la réponse se trouve dans les paiements de transfert, comme les prestations d'assurance-chômage, qui sont destinés à compenser le chômage et le sous-développement et qui dépassent largement les dépenses de développement dans les régions à fort taux de chômage. De plus, les programmes d'encouragement aux industries qui fonctionnent depuis les années 1970, comme la Loi sur les subventions au développement régional (LSDR) et le Programme des subventions au développement régional (PSDR) ont beaucoup mieux servi les régions développées que les régions sous-développées. C'est ce qui a amené un groupe de travail fédéral-provincial à déclarer dans son rapport : «Il est évident que ces programmes ont évolué au point où ils sont surtout orientés vers l'Ontario et le Québec et, en ce sens, on peut considérer que ce sont des programmes de développement qui répondent aux structures et aux besoins des industries de ces régions[23]». (Traduction non officielle)

En termes d'emploi et de chômage, le sort de ces régions dépendantes des ressources continuera probablement à suivre celui des secteurs des ressources dont elles dépendent. Si les gouvernements supérieurs veulent éviter la répétition de l'expérience économique des années 1980, ils devront renoncer aux anciennes approches qui, en grande partie, n'ont pas réussi à corriger les déséquilibres régionaux et adopter de nouvelles approches au développement régional et local. Une de celles-ci, qui se gagne des appuis considérables, consiste à renforcer la capacité qu'a une région de générer de la richesse en stimulant un développement local basé sur l'utilisation des ressources humaines et naturelles présentes dans la collectivité. Cette approche, qui a connu un succès considérable en Europe, est décrite plus en détail dans le rapport du CCCEI sur le chômage régional.

Travaux publics — Au Canada, les autorités municipales sont de plus en plus préoccupées de l'état des routes, des ponts, des réseaux d'aqueduc et d'égout et du reste de l'infrastructure. Elles ont prévenu que les villes sont en train de s'effondrer par suite de négligence et que cette détérioration se traduira éventuellement par un déclin des économies locales et une diminution de la qualité de la vie. Les municipalités, par l'entremise de leur organisation nationale, la Fédération canadienne des municipalités (FCM), demandent au gouvernement fédéral de défrayer le tiers des coûts d'un programme de renouveau urbain dont la nécessité a été constatée il y a déjà longtemps. Les deux autres tiers des coûts seraient assumés par les administrations municipales et les gouvernements provinciaux.

La détérioration des villes (comme la détérioration des campagnes) nuit à la capacité qu'ont les collectivités de se construire et de maintenir une économie. Cette inquiétude a été exprimée dans plusieurs rapports précédents du CCCEI[24]. Le plan proposé par la FCM coûterait quatorze milliards de dollars et créerait 60 000 emplois par année. Cette évaluation du nombre d'emplois créés apparaît conservatrice. Selon un rapport d'Emploi et Immigration Canada sur l'incidence que certaines initiatives fédérales ont sur l'emploi, il se créerait 47 000 emplois dans la construction pour chaque milliard de dollars dépensés pour de la construction non résidentielle.[25]

Le débat sur cette question ne porte pas tant sur l'urgence de la nécessité de passer à l'action ou sur les avantages éventuels au plan économique ou de l'emploi. Il s'agit plutôt d'un débat de juridiction et de responsabilité. Le gouvernement fédéral continue d'affirmer que c'est une responsabilité municipale et provinciale. Les deux autres paliers de gouvernement répliquent en affirmant que le gouvernement fédéral reçoit une part plus grande des revenus fiscaux et devrait, par conséquent, partager les coûts en cause. Ils soulignent également que le gouvernement fédéral réaliserait des économies importantes grâce à cette mesure. Entre-temps, la détérioration continue et des travailleurs qui pourraient avoir un emploi demeurent en chômage.

[23] *Rapport du Groupe de travail fédéral-provincial chargé de l'évaluation du développement régional; Conférence annuelle des premiers ministres, novembre 1987.*

[24] *Voir notamment Les collectivités mono-industrielles au Canada : une volonté fière de survivre, CCCEI, février 1987 et Les incidences de la politique fiscale sur l'emploi, CCCEI, décembre 1987.*

[25] *«A Preliminary Report on Employment Impacts: A Study of Employment Impacts of Alternative Government Initiatives and Related Evaluation Criteria», Emploi et Immigration Canada, Politique et planification stratégique, octobre 1984.*

Vaincre le chômage

Il ressort de la discussion précédente que l'emploi et le chômage découlent de l'interaction entre une foule de situations, de circonstances, de politiques et de mesures sur lesquelles agissent à leur tour de nombreuses forces, contrôlables ou non. Reste donc à savoir comment une nation (une région ou une collectivité) peut identifier ces forces et les orienter de manière à en arriver au plein emploi?

Le genre d'équilibre nécessaire à l'atteinte de cet objectif a été insaisissable jusqu'à maintenant. Le déséquilibre nous est plus familier, entraînant dans son sillage, chômage, inflation, déficits budgétaires et commerciaux et disparités régionales. L'une des raisons de cet état de fait pourrait bien être que, plus souvent qu'autrement, nous ne nous attaquons qu'à un seul de ces problèmes à la fois, comme c'est le cas à l'heure actuelle avec les taux d'inflation et d'intérêt. Il y a aussi le fait que chaque personne ne se préoccupe que de son propre bien-être économique. L'objectif du gouvernement se heurte donc souvent à ceux du salariat, du patronat et des individus et vice versa.

Dans notre lutte pour le plein emploi, nous devrions peut-être commencer par harmoniser ces ambitions disparates et les orienter en vue d'atteindre cet objectif. Cette manière d'envisager la gestion de l'économie a été suggérée par le gouvernement actuel au tout début de son mandat mais il semble que l'ardeur pour la poursuivre se soit évanouie. Il s'agit là d'une proposition valable qui mérite d'être ramenée sur le tapis. Ce genre d'entreprise réunirait les principaux partenaires économiques sur une base régulière pour discuter des moyens qu'ils pourraient prendre tous ensemble pour en arriver à la stabilité économique et au plein emploi. Cela permettrait d'éviter que les politiques gouvernementales soient en conflit avec les intérêts des patrons et des travailleurs et que les patrons et les travailleurs eux-mêmes ne soient en conflit avec les buts et les objectifs nationaux sur lesquels ils se sont entendus.

Atteindre le plein emploi

En admettant qu'il y ait une volonté nationale en ce sens, le Canada devrait pouvoir en arriver au plein emploi dans un avenir prévisible. En résumé, nous pourrions théoriquement éliminer le chômage en prenant les mesures suivantes :

1. Création d'un plus grand nombre d'emplois
2. Réaménagement du temps de travail
3. Amélioration de la gestion du marché du travail

Diverses variantes de ces mesures ont été essayées par le passé au Canada avec plus ou moins de succès. S'appliquent-elles de quelque façon aux problèmes de chômage d'aujourd'hui?

La création d'emploi dans le contexte qui nous occupe ne se limite pas à de vains projets ponctuels de création d'emploi, mais porte plutôt sur des activités productives de biens et de services dont la collectivité a besoin. Il existe inévitablement certains besoins bien précis auxquels le système axé sur le marché ne répond pas parce qu'il ne procure pas de retombées économiques satisfaisantes. La prestation de tels services exigerait donc l'appui du secteur public. Certains groupes ont également besoin de subventions, du moins au départ, comme ceux qui acquièrent une expérience de travail en atelier protégé. En dépit de cela, la plupart des emplois vont continuer d'être créés par le secteur privé axé sur le marché.

Des observateurs et des analystes commencent à se demander si l'économie naissante, avec une technologie et une automatisation qui limitent l'accès au travail, sera en mesure d'assurer à l'avenir des emplois à temps plein, pour la vie, à quiconque est capable et désireux de travailler. L'idée que la semaine de travail traditionnelle sera bientôt une chose du passé est aussi de plus en plus acceptée. Le réaménagement du temps de travail

dont l'horaire variable, le travail partagé, le congé d'études payé, la retraite anticipée ainsi que le recours moins fréquent au temps supplémentaire figurent parmi les choix possibles. Cette tendance semble bien accueillie par les travailleurs et les employeurs, surtout en Europe où des sondages, réalisés au cours des quinze dernières années dans la Communauté économique européenne, révèlent tous une préférence pour une semaine de travail abrégée et plus de temps libre. Au Canada, le **Conference Board** a signalé qu'en 1987, 57 % des Canadiens au travail aimeraient modifier leur horaire de travail en modifiant proportionnellement leur salaire.(26) Néanmoins, la question à savoir qui paiera pour ce «temps libre» continue de préoccuper les économistes et les décideurs. Doit-il être assumé par les travailleurs (baisse de salaire) ou par l'employeur qui devrait partager les économies réalisées par des gains de productivité découlant de pratiques d'économie de main-d'oeuvre sur les lieux de travail et en assumer une partie du coût? Peu importe la façon de régler ce problème, il demeure évident que le réaménagement des horaires de travail offre la possibilité de redistribuer le temps de travail disponible et qu'il pourrait avoir un effet sur le chômage.

Une gestion adéquate du marché du travail pourrait aussi avoir une influence énorme sur la diminution du chômage. Il serait possible de réduire le niveau actuel de chômage structurel en particulier en amenant le marché du travail à une plus grande efficacité. Une diffusion plus grande des renseignements sur le marché du travail et une amélioration du système de placement pourraient permettre d'y arriver. Voilà un secteur qui pourrait profiter d'un effort concerté des trois partenaires du marché du travail, soit le salariat, le patronat et le gouvernement.

De toute évidence, aucune solution unique ne parviendra à elle seule à résoudre le problème du chômage. La solution réside dans un mélange de politiques, de mesures et de programmes conçus à partir des connaissances et des conseils de tous les partenaires et tirant partie des expériences acquises dans le passé.

(26) ***Hours of Work: Trends and Attitudes in Canada. The Conference Board of Canada, février 1987.***

Création d'emplois

Mesures gouvernementales — De nombreux programmes gouvernementaux de création directe et indirecte d'emplois ont été conçus et mis en oeuvre au Canada dans le passé. Ces programmes allaient des simples projets ponctuels de création d'emplois comme peindre la clôture de bois autour d'une église, à des entreprises hautement spécialisées comme l'installation d'usines d'eau lourde dans des régions défavorisées. Ces programmes avaient pour nom PIL, PACLE, CLÉ ou autres. Il y a aussi eu de nombreuses initiatives de développement régional dont ARDA, FODER, ADR, LSDR, ECD et EDER.[27] D'autres mesures visaient des industries particulières aux prises avec de graves problèmes d'adaptation. Elles portaient entre autres sur les secteurs du textile et du vêtement ainsi que ceux des articles de cuir et des chaussures.

Il est important de comprendre que les programmes axés directement sur les problèmes de chômage ne représentent qu'une faible partie de la participation fédérale totale aux économies locales. Des transferts aux personnes par l'entremise du Régime d'assurance-chômage, du Régime de pension du Canada/Régime des rentes du Québec, la Pension de vieillesse et d'autres formes de paiements de transferts représentent également un apport considérable aux économies locales. Ajouter à cela les dépenses directes au titre des biens et services, de la défense, de l'énergie et de bien d'autres activités et les sommes affectées spécifiquement à la création d'emplois apparaissent minimes.

L'influence de ces dépenses, programmes et mesures sur la réduction à long terme du chômage n'est pas évidente. Il n'existe aucune donnée pour indiquer ce qui serait advenu s'ils n'avaient pas été là. Il est cependant manifeste que le problème du chômage subsiste dans plusieurs régions et dans certains secteurs. Dans certaines zones urbaines, surtout au centre du Canada, des économies plus robustes rendent les programmes universels de création d'emplois inutiles. La majeure partie du problème se concentre dans les régions et les quartiers défavorisés des grandes zones urbaines.

Compte tenu des particularités et des besoins des régions touchées et des zones urbaines défavorisées, ainsi que des gens qui y habitent, les programmes universels n'apparaissent plus comme la solution la plus efficace pour la création d'emplois. La méthode privilégiée favorise nettement le développement à caractère local assorti de programmes souples de financement, de formation, de marketing, de recherche et développement et d'information. A l'avenir, les nouveaux développements découleront de l'utilisation efficace des ressources humaines et naturelles locales et se feront sous l'égide de différentes formes d'organismes allant de l'entreprise privée aux coopératives et aux sociétés sans but lucratif. Le fait de concentrer les efforts de création d'emplois dans les régions économiquement faibles, les collectivités locales situées dans ces régions ainsi que dans les zones défavorisées des grands centres urbains contribuera grandement à éliminer les disparités actuelles et réduira, par la même occasion, le chômage local et national. Cette perspective est décrite de façon exhaustive dans des rapports du CCCEI sur le chômage régional et sur le développement des entreprises.[28]

Développement régional — Dans son étude sur le chômage régional, le CCCEI concluait que les mesures de développement régional prises dans le passé par le fédéral n'ont pas résolu le problème de chômage au Canada, et ce, malgré les milliards de dollars qu'il y a injectés à cette fin. En vertu du volet subventions à l'industrie de ce programme, une bonne part de l'aide financière est allée à de grandes sociétés et la majeure partie du développement s'est fait dans les principaux centres urbains ou à proximité de ces

[27] *Ces programmes sont décrits dans le document intitulé : **Le Chômage régional au Canada : Un pays en déséquilibre**, Conseil consultatif canadien de l'emploi et de l'immigration, novembre 1989.*

[28] *Voir **Approches innovatrices du développement des entreprises en tant que levier de la croissance de l'emploi**. Conseil consultatif canadien de l'emploi et de l'immigration, mai 1988.*

derniers plutôt que dans les collectivités de moindre importance. En outre, comme une bonne part des dépenses étaient consacrées à l'administration, on prétend que c'est Ottawa et les principaux centres urbains provinciaux, à partir desquels ces programmes étaient administrés, qui tiraient le meilleur parti de ces mesures plutôt que les petites collectivités. Toutefois, le développement industriel ne représentait qu'une partie de l'effort de développement régional total. Des sommes importantes ont également été versées à des projets d'infrastructure. Il ne fait nul doute que ces projets ont amélioré la qualité de vie dans les régions où ils ont été réalisés et qu'ils ont pu contribuer à ralentir la migration de sortie.

D'après ce bilan, nous devons de toute évidence adopter une nouvelle attitude à l'égard du développement régional et local. Le rapport intérimaire du CCCEI recommande l'adoption d'un mode d'action à caractère local, mettant l'accent sur la mise en place d'entreprises et de projets locaux de petite envergure, issus d'une meilleure utilisation des ressources humaines et naturelles locales. Le gouvernement fédéral fournirait les fonds et l'information plutôt que de diriger les efforts locaux. Cette méthode repose sur la théorie voulant que plusieurs petites entreprises peuvent créer autant sinon plus d'emplois qu'une grande exploitation, et ce, à un coût beaucoup moindre par emploi.

Le développement axé sur la collectivité suppose également que les décisions soient prises sur place, entraînant par là même une décentralisation du pouvoir. Cette décentralisation a rencontré et rencontrera une grande opposition de la part de la bureaucratie bien enracinée, non seulement au gouvernement, mais aussi dans d'autres grandes institutions comme les banques, les universités et les grandes sociétés.

Il ne s'agit pas là d'un concept nouveau. Il a connu un grand succès en Europe et dans certaines parties des États-Unis, pendant et après la récession de 1981-1983. A présent, un grand nombre de collectivités canadiennes ont adopté cette approche ou songent à le faire. L'action locale ne doit pas nécessairement être réservée aux plus petites collectivités. Des quartiers ou des petits secteurs à l'intérieur des grandes agglomérations peuvent et ont commencé à s'intéresser à ce processus. Le Comité pour la relance de l'économie de l'emploi de l'est de Montréal (CREEEM) et le **Winnipeg Core Area Initiative** en sont des exemples.

Il va sans dire que les collectivités locales et les petites régions n'ont pas les moyens de financer complètement ces projets, du moins au départ. Il sera donc nécessaire d'obtenir du financement des niveaux supérieurs de gouvernement. Cela ne signifie pas pour autant l'apport massif de nouveaux fonds mais plutôt une réorientation des dépenses actuelles au développement régional. Le rapport intérimaire du CCCEI sur le chômage régional recommande que le fédéral accorde des subventions au fonds de développement économique des collectivités locales. Viendraient s'ajouter aux contributions fédérales, celles de la collectivité, de la province et d'autres intérêts locaux comme les municipalités, les principaux employeurs et les syndicats.

Une fois le fonds créé, la gestion en serait assurée par un organisme local formé de représentants des municipalités, du patronat, du salariat et des groupes d'intérêt. L'argent du fonds serait investi dans des projets identifiés au niveau local ainsi que dans des mesures nécessaires pour appuyer ces projets. Il incomberait aussi à l'organisme de développement économique local d'identifier les besoins locaux en matière de formation. Le fédéral accorderait son aide aux collectivités pour la tenue de conférences «au sommet» régionales et de colloques de sensibilisation communautaire, pour entreprendre des études de faisabilité, dresser des profils de la collectivité ainsi qu'embaucher des agents de développement économique.

Cela ne signifie pas que les collectivités locales et les niveaux supérieurs de gouvernement doivent renoncer à leur intérêt pour les projets de plus grande envergure. Ils devraient toutefois reconnaître qu'il n'y a place que pour un certain nombre de ces projets et qu'ils ne suffisent pas à répondre aux besoins de développement économique de chaque collectivité au Canada. En se lançant dans des projets plus importants, les collectivités ne devraient pas perdre de vue la nécessité de sauvegarder les milieux naturels et devraient éviter de placer les besoins de développement économique devant des considérations d'ordre environnemental. Dans la perspective actuelle du libre-échange, il faudra être conscient des mesures de compensation possibles dans la conception des programmes régionaux. En insistant plus sur des mesures générales d'aide à l'éducation et à la formation, aux infrastructures et aux petites entreprises et à la recherche et au développement, nous serons plus en mesure d'éviter les mesures de compensation.

Politiques fiscales et monétaires — Tel que souligné tout au long de ce rapport, nous ne saurions exclure l'importance des politiques fiscales et monétaires pour l'emploi et le chômage. Les dépenses gouvernementales ainsi que leur répartition géographique peuvent avoir des répercussions énormes sur certaines économies régionales. Ainsi, les règlements sur l'assurance-chômage influent non seulement sur le bien-être économique et social des personnes, mais aussi sur le budget des provinces et des municipalités, réduisant ou augmentant par la même occasion leur capacité de financer des activités créatrices d'emploi.

Les taux de change actuels du dollar canadien commencent déjà à avoir des effets négatifs sur la balance commerciale du pays. Cela se traduit par une diminution des exportations entraînant une réduction de la production et donc de la demande pour les travailleurs. Mais, comme nous l'avons déjà signalé, des taux d'intérêt maintenus élevés de façon artificielle constituent la forme de politique monétaire la plus destructrice eu égard au chômage. Dans une tentative pour juguler l'inflation, le gouvernement fédéral a adopté une politique de taux d'intérêt élevés. Parmi les stratégies disponibles pour favoriser la croissance de l'emploi, il faut de toute urgence revoir cette politique. Permettre à des taux

d'intérêt anormalement élevés de poursuivre leur montée équivaudra à faire porter le lourd fardeau du contrôle de l'inflation sur le dos des travailleurs au chômage.

Enfin, le gouvernement fédéral ne devrait pas sous-estimer l'effet négatif sur l'emploi des coupures de dépenses, surtout dans les régions où le chômage est élevé. Ainsi, certaines décisions prises à propos de la fermeture de bases des Forces canadiennes contribueront à affaiblir plus avant l'économie de ces régions, tout en laissant relativement indemnes des régions où le niveau d'emploi est élevé, comme le sud de l'Ontario.

Infrastructure et travaux publics — Si nous nous basons sur les données fournies par l'étude d'Emploi et Immigration et citées au chapitre précédent (note 25 en bas de page), il se pourrait que l'on puisse créer jusqu'à 100 000 nouveaux emplois en entreprenant un programme coopératif destiné à réparer les routes, les ponts, les rues, les égouts et les autres infrastructures au pays. A supposer que ce genre de projet entraîne la création d'un aussi grand nombre de nouveaux emplois, cela signifie que le nombre de chômeurs total au Canada diminuerait d'environ 10 %, passant d'environ 1 000 000 à 900 000. Si nous appliquons le même rapport de réduction au Régime d'assurance-chômage, nous pourrions réaliser une économie d'environ un milliard de dollars. Une activité économique accrue et les recettes fiscales qui en découleraient devraient venir s'ajouter et réduire la demande pour des nouveaux fonds fédéraux d'à peu près deux milliards de dollars. Il faudrait réaliser une analyse plus approfondie pour déterminer si ces niveaux d'emploi peuvent être atteints ou dépassés et quels genres de travailleurs profiteraient d'une telle initiative.

Est-ce que les profits potentiels en valent le prix? Les trois niveaux de gouvernement devraient peut-être arrêter de gaspiller leurs énergies en querelles de juridiction et les dépenser à déterminer les conséquences qu'il y aurait à ne pas donner suite à ce genre de plan. Quelles seraient les répercussions d'une infrastructure médiocre sur la capacité du pays à soutenir son économie à l'avenir? Il importe de prendre de sérieuses décisions quant à l'utilisation la plus productive de l'argent des contribuables, peu importe le niveau de gouvernement qui perçoit ces taxes.

Recherche et développement — Un grand nombre d'organismes et de personnes s'inquiètent du manque d'engagement dans la recherche et le développement au Canada. Ils craignent qu'en ces temps de haute technologie, le pays tire de l'arrière dans les domaines de la mise au point de produits, de procédés de production, de pratiques administratives, de méthodes d'enseignement et de formation, de services de santé et autres.

Le CCCEI partage ces préoccupations et a fait part de ses commentaires sur le sujet dans bon nombre de ses rapports, surtout sur les questions relatives à l'emploi et au chômage. Le rapport intérimaire sur le chômage régional, par exemple, souligne les besoins de recherche et développement des collectivités locales dans les régions où le chômage est élevé. De nombreuses collectivités considèrent qu'il existe un besoin urgent de recherche et développement pour en arriver à une meilleure utilisation des ressources naturelles et humaines grâce à la création de nouveaux produits, procédés et services. Citons, à titre d'exemple, l'exploitation commerciale du poisson sans valeur, des feuillus et des résidus forestiers ainsi que la production de cultures spéciales en agriculture.

Le genre de recherche et développement nécessaire pour atteindre ces objectifs ne fait pas nécessairement appel à la haute technologie de pointe. Un économiste régional[29] soulignait que le moment était venu pour nous dans ce pays de démystifier la recherche et le développement et de reconnaître que la réponse à tous nos besoins ne sortira pas nécessairement de laboratoires sophistiqués. A son avis, il n'existe pas de réponse unique au chômage, mais plutôt une foule de petites solutions qui attendent d'être adoptées. La recherche et le développement devraient par conséquent viser à résoudre les problèmes de moindre envergure, plus concrets comme celui de l'utilisation des déchets de poisson et des logements insalubres. Ce genre d'attitude à l'égard de la recherche et du développement permettrait de transformer ces problèmes en possibilités d'emploi.

Universités — Lors de ses consultations, le CCCEI a été frappé de constater l'ampleur du besoin de recherches sérieuses dans les domaines de l'emploi, du chômage et du développement régional ainsi que dans le développement de procédés de production industriels et le perfectionnement des ressources humaines. Quelques-unes des universités consultées font un travail valable dans ces domaines, mais un grand nombre de questions urgentes demeurent sans réponse parce que les universités semblent favoriser une approche plus ésotérique que pragmatique en ce qui a trait à la recherche. Les universités pourraient occuper une place plus déterminante dans les collectivités canadiennes si elles se penchaient sur les problèmes urgents avec lesquels leur région et leur collectivité sont aux prises. Ce genre de recherche pourrait aussi aider les universités à obtenir l'aide financière des hautes instances du gouvernement en offrant de l'information régionale et locale qui faciliterait la prise de décision à ces niveaux. La recherche axée sur la mise au point de nouveaux produits, procédés de production ainsi que sur l'utilisation des ressources humaines donnerait lieu à une activité accrue aux points de vue de l'économie et de l'emploi dans les régions et au pays.

[29] *M. Michael Bradfield, Professeur, Département d'économique, Université Dalhousie, Halifax (N.-É.).*

Gestion du marché du travail

Politiques et programmes — En admettant que de 3 à 4 % du chômage à tout moment découle de facteurs d'ordre structurel, nous avons là une possibilité considérable de diminuer le chômage en améliorant le mode de fonctionnement du marché du travail. A l'heure actuelle, une bonne part du chômage structurel est causé par un déséquilibre entre l'offre et la demande pour des travailleurs qualifiés. Le mauvais fonctionnement du marché du travail dans le domaine du placement est un autre facteur. Il existe un important dédoublement des efforts privés et publics dans ces deux domaines. Le Service national de placement exploité par Emploi et Immigration Canada entre souvent en concurrence directe avec des agences de placement privées. En outre, les gouvernements fédéral et provinciaux, d'autres membres du secteur public et des employeurs dépensent des milliards de dollars chaque année pour la formation professionnelle dans le but de répondre aux besoins de compétences de l'économie.

Mais, en dépit des sommes énormes consacrées à des activités du marché du travail, les employeurs continuent de se plaindre partout au pays qu'ils ne sont pas capables de trouver le genre d'employés dont ils ont besoin. Il y a vraisemblablement quelque chose qui cloche dans la façon de fonctionner de ces programmes et de ces services. Il faut les examiner de toute urgence et voir s'ils sont bien orientés et gérés. Dans l'optique de la recommandation de faire participer tous les partenaires du marché du travail à la création de politiques et de mesures du marché du travail, ces programmes et services devraient faire l'objet d'une révision par le comité tripartite composé de représentants du salariat, du patronat et du gouvernement auquel il a été fait mention tout au long de ce rapport. Cette révision consisterait à voir comment ces mesures pourraient servir à diminuer le chômage structurel et à le faire passer de son niveau actuel de 3 à 4 % à 2 % et moins.

Renseignements sur le marché du travail — Un marché du travail ne saurait fonctionner efficacement sans l'accès à un système fiable de renseignements. En ce moment, au Canada, un certain nombre de données courantes et historiques sur le marché du travail sont disponibles par l'entremise du Système de projections des professions au Canada (SPPC). Très peu pour ne pas dire aucune donnée prospective fiable ne sont produites. Le SPPC tire ses renseignements d'un certain nombre de sources parmi lesquels, les gouvernements fédéral et provinciaux, les industries, les syndicats, les établissements de formation et d'autres organismes. C'est à partir de là que des prévisions des tendances de l'offre et de la demande nationales et provinciales par profession sont produites.

Pour une raison ou une autre, les employeurs et les travailleurs utilisent peu ces données sans que l'on ne sache trop pourquoi. Serait-ce parce que ces données ne sont qu'un simple reflet de la tendance et ne reposent pas sur des renseignements actuels provenant de tous les employeurs possibles sur une base régulière. La collecte des renseignements contenus dans ces données se limite plutôt aux gros employeurs.

Idéalement, un système de renseignements sur le marché du travail doit être fiable, opportun et facile d'accès. Les renseignements doivent être publiés de façon régulière sous une forme et sur un support facilement disponible pour quiconque en a besoin. Un système du genre aiderait à diminuer le niveau actuel de chômage structurel au Canada en informant les employeurs du nombre de compétences disponibles ou à venir et de l'endroit où elles se trouvent ainsi qu'en orientant les demandeurs d'emploi, les étudiants et les stagiaires dans le choix d'une profession ou d'un métier.

Réaménagement du temps de travail — Le réaménagement du temps de travail constitue une réponse possible à la pénurie d'emplois. Si l'économie devait être incapable de fournir tous les emplois nécessaires, le partage des heures de travail disponibles pourrait bien être une réponse à ce problème. Il y a plusieurs

choix possibles, dont l'horaire variable, le travail à temps partiel, le travail partagé, le congé d'études, la retraite anticipée et la diminution du recours au temps supplémentaire.

L'horaire variable est un accord permettant la répartition des heures de travail sur une période de temps convenu. Bien que ce genre d'accord n'amène pas habituellement une réduction des heures de travail, il pourrait ouvrir la voie à une plus ample réorganisation pouvant amener des diminutions à la semaine ou à la journée normale de travail.

Le travail partagé permet quant à lui à deux travailleurs ou plus de partager un poste qui ne serait normalement occupé que par une personne. Il peut s'agir là d'une alternative intéressante pour les personnes qui souhaitent poursuivre une carrière mais qui préfère ne pas travailler à temps plein. Les personnes ayant des responsabilités familiales seraient probablement de bonnes candidates à ce genre d'accord.

L'augmentation marquée du travail à temps partiel qui a suivi la récession de 1981-1983 est peut-être la forme de modification du temps de travail la plus évidente. Au Canada, entre 1975 et 1986, la proportion de travailleurs à temps partiel est passée de 10,6 % à 15,6 %. Selon Statistique Canada les trois quarts de cette augmentation découle d'une accentuation de cette tendance au temps partiel au sein des entreprises.[30] Le temps partiel peut être volontaire ou involontaire. Un autre rapport de Statistique Canada[31] révélait qu'il y avait, au total, 516 000 personnes travaillant à temps partiel «involontairement» en 1985, comparé à 109 000, en 1975. Cette année-là, environ un travailleur sur cent était embauché à temps partiel involontairement et, en 1985, ce rapport était passé à un sur vingt. En juillet 1989, le nombre de travailleurs à temps partiel au pays s'élevait à 1 542 000.

On entend par temps partiel involontaire le fait que les travailleurs visés partagent leur travail à leur frais et préfèreraient par conséquent occuper un emploi à temps plein si c'était possible. Par ailleurs, une personne qui veut un emploi à temps partiel consentirait probablement à conclure un accord de travail partagé.

Le recours généralisé au temps supplémentaire, surtout en période de chômage et de licenciement élevés, demeure paradoxal. Souvent, un établissement qui fait travailler en temps supplémentaire licencie par ailleurs d'autres employés. Les économistes et les analystes disent qu'il y a peu de données précises permettant de savoir dans quelle mesure des réductions des heures supplémentaires pourraient se traduire par de nouvelles possibilités d'emploi.[32] Ils s'entendent toutefois pour dire qu'en théorie, il existe un nombre déterminé d'emplois disponibles à un moment donné et qu'un emploi pris par une personne qui en a déjà un signifie qu'une autre, sans travail, ne pourra l'obtenir.

La retraite anticipée est une autre tendance qui s'est accentuée pendant et après la période de récession de 1981-1983. Le départ massif de la population active des travailleurs plus âgés, surtout dans la catégorie des 56 à 65 ans, reflète en partie cette tendance. Dans la mesure où une telle décision est volontaire, il s'agit d'une réponse acceptable aux changements en cours sur le marché du travail.

L'expérience antérieure des accords officiels de travail partagé n'a été ni répandue ni particulièrement réussie. Le Programme de travail partagé qui a fonctionné au Canada pendant les années de récession de 1981 et 1983 était financé par le Régime d'assurance-chômage. Une évaluation de ce programme révélait que les travailleurs désignés pour le licenciement voyaient leurs revenus augmenter tandis que les participants au Programme de travail partagé essuyaient une perte de revenu. La situation financière globale des employeurs n'étaient pas transformée radicalement. Environ 35 % des prestations totales d'assurance-chômage versées aux participants étaient considérées comme des coûts croissants du programme.

Une évaluation interne du programme a révélé que cet accord était populaire auprès d'une majorité des employés participants (94 %). Un sondage mené auprès des employeurs participants a révélé que 81 % se disaient assez satisfaits. Toutefois, comme un analyste l'explique, dans une évaluation du programme du point de vue de la société prise dans son ensemble, bon nombre de ces effets s'estompent lorsqu'on les considère du point de vue des travailleurs, des employeurs et du gouvernement. Ainsi, une augmentation des dépenses au titre des avantages sociaux suppose un coût pour l'entreprise, mais un profit pour les employés et ne donne lieu à aucun gain ni aucune perte nette pour la société dans son ensemble.[33]

Il ne fait nul doute que certains membres de la population active préféreraient faire une semaine de travail irrégulière ou participer à une certaine forme de travail partagé si ces choix leur étaient offerts. Le problème consiste à savoir qui devrait supporter le coût d'un tel accord et que faudrait-il faire pour amener les employeurs à participer à ce genre de projet. Compte tenu de l'évolution des mentalités à l'égard du travail et de la possibilité que l'économie nouvelle ne soit pas en mesure de créer assez d'emplois pour toutes les personnes qui veulent travailler et en sont capables, un réaménagement du temps de travail pourrait être une façon de réduire le chômage.

---

[30] *«La croissance de l'emploi à temps partiel dans un cadre économique en évolution.» La population active, Statistique Canada, mai 1987.*

[31] *«Personnes travaillant à temps partiel «involontairement» au Canada, 1975-1985.» La population active, Statistique Canada, décembre 1986.*

[32] *Consulter surtout l'ouvrage de Morley Gunderson et Klaus Weiermair. «Labour Market Rigidities : Economic Analysis of Alternative Work Schedules Including Overtime Restrictions», Management Under Differing Labour Market and Employment Systems, 1988.*

[33] *Frank Reid. «Reduction in Work Time : An Assessment of Employment Sharing to Reduce Unemployment». Work and Pay : The Canadian Labour Market, Université de Toronto Press, 1985.*

Financement des mesures d'emploi

Certains analystes prétendent que les nouvelles technologies et leur apport à l'amélioration des méthodes de production et de productivité peuvent avoir réduit le besoin de main-d'oeuvre à un point tel qu'il n'est plus possible d'avoir le plein emploi fondé sur la demande. Ils signalent toutefois qu'il existe un besoin presque illimité au pays pour du travail se situant à l'extérieur de l'économie axée sur le marché. Citons, à titre d'exemple, les services sociaux et de santé pour une population vieillissante ainsi que le besoin grandissant de services de garderie. Mais d'autres besoins insatisfaits sautent aussi aux yeux dans le domaine des travaux publics et des infrastructures, la gestion des ressources et l'environnement, le nettoyage et l'embellissement, les arts et la culture, les soins de santé, l'éducation ainsi que dans bien d'autres domaines.

Alors, pourquoi le chômage subsiste-t-il malgré ces besoins évidents dans la collectivité? La réponse réside dans le manque d'argent. Bon nombre de ces activités sont soit peu attirantes pour une économie axée sur le marché, ou ont habituellement été financées par les deniers publics. Le problème ne réside donc pas tellement dans un manque d'argent, mais plutôt un manque de fonds publics. A une époque où les déficits gouvernementaux montent en flèche et où les taxes augmentent, l'utilisation de fonds publics supplémentaires pour la création d'emplois n'a pas la faveur populaire.

Existe-t-il une sorte de financement qui n'augmentera pas le fardeau fiscal déjà lourd du petit contribuable? Certains analystes pensent que oui. L'un d'entre eux[34] considère que la réponse réside, du moins en partie, dans une meilleure répartition des profits des entreprises, mais non sous la forme d'impôt sur les sociétés. Une différence d'impôt trop élevée entre les impôts sur les sociétés canadiennes et américaines pourrait amener des entreprises à s'établir aux États-Unis. Il faudrait plutôt exiger des sociétés qu'elles répartissent la majeure partie de leurs bénéfices entre leurs actionnaires qui seraient imposés sur leurs revenus de dividendes. Cette pratique augmenterait non seulement les recettes gouvernementales mais dissuaderait les prises de contrôle non productives au point de vue social et qui sont devenues monnaie courante ces dernières années. L'augmentation des recettes permettrait au gouvernement de stimuler une certaine partie du travail très nécessaire que l'économie axée sur le marché n'est pas prête à assumer.

Le Conseil consultatif sur l'adaptation recommande qu'une taxe à la formation soit prélevée dans les entreprises pour les inciter à répondre à leurs propres besoins de perfectionnement professionnel. Cette taxe serait entièrement compensée si l'entreprise offrait un niveau de base de formation à ses employés.[35] Nul doute qu'il faudra trouver de nouvelles façons de financer le perfectionnement professionnel à l'avenir.

[34] *L'Honorable Eric Kierans, Professeur, Département d'économique, Université Dalhousie, Halifax.*

[35] ***S'adapter pour gagner.*** *Rapport du Conseil consultatif sur l'adaptation, mars 1989.*

Conclusions

Le Canada connaît depuis plus d'une décennie des taux de chômage anormalement élevés le mettant aux prises avec une multitude de problèmes socio-économiques apparemment insolubles. Ces problèmes tirent, du moins en partie, leur origine du chômage et couvrent de nombreux aspects de l'éventail socio-économique. Ces derniers sont l'insécurité du revenu, la perte de la dignité personnelle, une mésadaptation des compétences de la main-d'oeuvre, une diminution de la production, une baisse des recettes gouvernementales, une augmentation des dépenses gouvernementales et de l'inflation.

Insécurité des revenus personnels — Le manque de possibilités d'emploi prive les travailleurs de la sécurité de revenu et de la chance de maintenir et de hausser leur niveau de vie.

Perte de la dignité personnelle — Le chômage impose aux personnes touchées et à leur famille un stress social, psychologique et physique qui entraîne une perturbation de la vie familiale et toute une kyrielle de problèmes (perte de dignité personnelle, alcoolisme, toxicomanie, crime, conflits sociaux et autres problèmes socio-économiques).

Mésadaptation des compétences de la main-d'oeuvre — Un marché du travail déficient donne lieu à une mauvaise utilisation, par les travailleurs, des compétences qu'ils ont acquises ou les empêche d'en acquérir de nouvelles dont l'économie aurait besoin.

Diminution de la production — Un marché du travail mal en point nuit à la production dans les entreprises qui connaissent des pénuries de main-d'oeuvre spécialisée, alors que tant de travailleurs sont au chômage. Une telle situation influe à son tour sur les rentrées de capitaux et la capacité des entreprises de procéder à de nouveaux investissements créateurs d'emplois.

Baisse des recettes gouvernementales — Un taux élevé de chômage incessant prive les gouvernements fédéral, provinciaux et municipaux des recettes fiscales qui leur reviendraient dans un contexte de plein emploi et d'économie équilibrée.

Augmentation des dépenses gouvernementales — Le chômage presse fortement les gouvernements à engager des fonds publics dans l'assurance-chômage, l'aide sociale et d'autres services liés au chômage dans les secteurs de la justice pénale, l'alcoolisme et la toxicomanie ainsi que ceux de la santé physique et mentale. Ces dépenses accentuent plus avant le problème de déficit national et provincial.

Augmentation de l'inflation — Un taux de chômage élevé, causé par une mauvaise utilisation des ressources humaines, peut contribuer à l'inflation par une sous-utilisation des ressources de capitaux, une augmentation du coût unitaire de la main-d'oeuvre, une baisse du taux de croissance de la productivité et, d'une façon générale, une augmentation des prix des biens et services.

Recommandations

Le CCCEI n'est pas d'accord avec la conclusion voulant que le taux de chômage actuel soit acceptable ou inévitable et que les problèmes socio-économiques décrits dans la présente série de rapports soient incontournables. Le Conseil est d'avis que le plein emploi est un objectif souhaitable et réalisable pour le Canada.

Une politique efficace de promotion du plein emploi se traduirait au niveau économique par une augmentation de la production de biens et services, un développement plus équilibré dans toutes les régions du pays et une plus grande mise en valeur des ressources humaines. Au niveau social, il en résulterait une plus grande qualité de vie au sein de la communauté, une augmentation de la dignité personnelle et un meilleur épanouissement des personnes. Nous formulons donc les recommandations suivantes :

Recommandation 1

Le gouvernement fédéral, en collaboration avec les gouvernements provinciaux et municipaux, s'engage à ce que le taux de chômage n'excède pas quatre pour cent ce qui représente l'objectif du plein emploi au Canada.

Recommandation 2

Le Gouvernement du Canada doit adopter une Loi sur le plein emploi. Cette dernière doit :

a) veiller à ce que toutes les politiques économiques et sociales fédérales s'orientent sur l'atteinte de l'objectif du plein emploi,

b) veiller à ce que tous les Canadiens qui sont capables et veulent travailler et qui se cherchent un emploi aient accès à un emploi convenable,

c) permettre au gouvernement fédéral de prendre toutes ses responsabilités de façon à utiliser les politiques et les programmes à sa disposition pour favoriser le plein emploi, une production maximale, un revenu réel amélioré, une croissance équilibrée et une plus grande productivité nationale,

d) fixer l'an 2000 comme échéance du plein emploi,

e) exiger la tenue annuelle d'une conférence nationale sur l'emploi qui réunirait des représentants des petites et grandes entreprises, des travailleurs, du gouvernement et d'autres parties intéressées, y compris des groupes d'intérêt. Cette conférence s'appliquerait à traiter des problèmes d'emploi, surtout ceux qui touchent les régions, les collectivités locales défavorisées ainsi que certains groupes aux prises avec des taux de chômage élevés. En outre, elle aurait la responsabilité des conséquences pour l'emploi que posent la conservation de l'énergie et l'environnement, et

f) donner lieu à la création d'une Commission indépendante de plein emploi qui rendrait compte chaque année au Parlement de la performance de la politique gouvernementale dans sa lutte contre le chômage.

Recommandation 3

La Ministre de l'Emploi et de l'Immigration recommande que la tenue d'une conférence des Premier Ministres sur l'économie soit convoquée dans un délai de douze mois, et que ceux-ci s'engagent à mettre en application le plein emploi et s'occupent de la coordination des responsabilités entre les différents niveaux de gouvernement.

Recommandation 4

La Ministre de l'Emploi et de l'Immigration s'assure de mettre sur pied un système d'information sur le marché du travail qui soit à la fois adéquat et à propos, d'effectuer une meilleure coordination des activités des agences privées et publiques de placement, et de soutenir financièrement les organismes communautaires de placement à but non lucratif tout en s'assurant de la disponibilité des services de counselling pour les individus ayant des besoins spéciaux.

Recommandation 5

La Ministre de l'Emploi et de l'Immigration, en collaboration avec les autres partenaires concernés, s'assure que les travailleurs à temps partiel se voient accorder un traitement équitable.

Recommandation 6

Le gouvernement fédéral, en collaboration avec les gouvernements provinciaux et municipaux, entreprenne un programme bénéfique de développement et d'entretien sélectifs des infrastructures dans les régions où le taux de chômage est élevé.

Recommandation 7

Dans l'immédiat, le gouvernement fédéral prenne des mesures pour diminuer considérablement les taux d'intérêt qui sont très élevés.

Recommandations tirées des rapports provisoires

Nous ajoutons aux recommandations précitées celles que nous avions incluses dans les trois rapports intérimaires précédents du CCCEI de la même série.

DE *Le Chômage régional au Canada : Un pays en déséquilibre*

Recommandation N° 1

A. Aide à l'expansion économique des régions à taux de chômage élevé

Compte tenu des problèmes particuliers auxquels font face les collectivités, dans les régions touchées par un chômage élevé, dont les perspectives de reprise économique et de croissance sont bonnes, et du fait que pour régler ces problèmes elles ont besoin d'aide dans des secteurs particuliers, et étant donné que le Programme Développement des collectivités est conçu pour répondre aux besoins de ces collectivités, le CCCEI recommande que le ministère de l'Emploi et de l'Immigration fasse en sorte que le programme réponde à ces besoins dans toutes les collectivités qui ont un taux de chômage élevé en :

(i) fournissant de l'aide à la collectivité pour lui permettre d'organiser un séminaire visant à sensibiliser et à éduquer avant de mettre en oeuvre un plan d'adaptation communautaire;

(ii) fournissant une aide financière permettant d'engager un agent de développement économique qui pourrait travailler de concert avec la collectivité;

(iii) fournissant des capitaux de démarrage pour permettre aux collectivités d'organiser des groupes d'expansion économique communautaire, d'entreprendre des études de faisabilité, d'élaborer des profils de la collectivité, et de recueillir d'autres renseignements permettant de déterminer les entreprises locales qui sont économiquement viables.

Une fois que les collectivités auront franchi les étapes (i) à (iii) ci-dessus, nous recommandons qu'elles reçoivent les crédits nécessaires pour établir un Fonds d'expansion communautaire décrit à la section B ci-dessous, afin de mettre à exécution les plans de développement local.

B. Fonds d'expansion communautaire

Que la ministre de l'Emploi et de l'Immigration et ses collègues des autres ministères économiques fédéraux veillent à ce que les régions ou les collectivités aient accès au financement nécessaire à la création d'un Fonds d'expansion communautaire dont les détails figurent à l'Annexe 1, et fassent en sorte :

(i) qu'un organisme d'expansion communautaire représentant tous les principaux intérêts de la collectivité soit chargé de la gestion du Fonds;

(ii) que les limites imposées au financement soient décrites dans des lignes directrices qui seront élaborées de concert avec un organisme national représentant les collectivités canadiennes et;

(iii) que des efforts soient déployés en vue de partager les coûts de ce financement avec les autorités provinciales et, si possible, les municipalités, les grandes entreprises, les institutions financières et les syndicats exerçant leurs activités dans la région.

Recommandation N° 2

Élargissement du rôle et des pouvoirs des CEC

Que la ministre de l'Emploi et de l'Immigration instruise ses représentants d'instaurer un système de gestion selon lequel toute décision touchant un secteur servi par un Centre d'emploi du Canada (CEC) soit prise par le centre en question, après consultation d'un organisme consultatif communautaire, dont la structure corresponde à celle proposée dans le rapport du CCCEI, intitulé ***Approches innovatrices du développement des entreprises*** (mai 1988)[18], et fasse en sorte :

(i) que les représentants du CEC local prennent des décisions et approuvent, dans les limites de la législation et des budgets applicables, des projets de formation ou d'expansion communautaire soumis en vue d'appuyer des initiatives d'expansion communautaire déterminées et approuvées par la collectivité;

[18] *La recommandation n° 1 de ce rapport propose la création de Comités consultatifs de district composés de représentants des employeurs, des travailleurs et des groupes d'intérêts spéciaux. Ces comités fourniraient des conseils aux bureaux locaux de la CEIC sur des sujets liés au développement de la région, et coordonneraient et évalueraient l'exécution des programmes.*

(ii) que les bureaux régionaux et l'Administration centrale fournissent au CEC local les renseignements, les conseils et la collaboration nécessaires pour lui permettre de prendre des décisions appropriées en tenant compte des objectifs locaux, régionaux et nationaux en matière d'emploi.

Recommandation N° 3

Formation

Que la ministre de l'Emploi et de l'Immigration instruise ses représentants de concevoir et d'implanter une stratégie nationale de formation offerte à toutes les collectivités du Canada, conçue pour être administrée à l'échelle locale, formation qui porterait sur l'acquisition de compétences jugées nécessaires par la région ou la collectivité en cause pour appuyer les initiatives locales en matière d'expansion, et qui devrait être souple au chapitre de l'admissibilité des participants et des employeurs, de la durée de la formation, du contenu des cours et de l'endroit où ils seront offerts, et fasse en sorte :

(i) qu'une telle formation soit offerte par l'employeur, par un établissement de formation agréé ou par une combinaison des deux, et soit axée directement sur les besoins de la collectivité; que l'organisme d'expansion communautaire, dont il est question à la recommandation B (i), puisse envoyer des prestataires de l'assurance-chômage suivre une formation qui leur permette d'acquérir des compétences dont la collectivité a besoin;

(ii) que le projet local de formation fasse l'objet de consultations entre les employeurs locaux et les syndicats (s'il en existe), et que le contenu des cours soit approuvé par le ministère provincial compétent ou par une autre autorité reconnue en matière de formation; et

(iii) qu'une aide financière soit fournie à l'employeur ou à l'organisme parrain de formation pour couvrir les coûts de formation directs ainsi qu'une partie des salaires des participants; que d'autres éléments incitatifs soient fournis aux employeurs pour les encourager à former des membres des groupes cibles, par exemple, les autochtones et les handicapés.

Recommandation N° 4

Soutien du revenu au cours de la formation

Qu'Emploi et Immigration Canada élabore et implante un programme spécial qui fournirait un soutien du revenu sous forme d'une allocation de formation lorsque cessent les prestations d'assurance-chômage; ces allocations seraient versées jusqu'à la fin de la période de formation prescrite, sous réserve qu'il n'y ait pas d'interruption dans ladite formation, comme suit :

(i) dans le cas des participants qui ne touchent pas de prestations d'A.-C., des allocations de formation adéquates leur seront versées au cours de la période de formation prévue; et

(ii) ces allocations de formation seront offertes pour tout genre de formation que l'organisme communautaire agréé aura jugé utile dans le contexte de son plan global d'expansion économique.

Recommandations concernant les autres ministères fédéraux

Recommandation N° 5

Assistance aux collectivités autochtones

Que, compte tenu du degré indûment élevé de chômage qui prévaut dans les réserves indiennes de notre pays, la ministre de l'Emploi et de l'Immigration, de concert avec ses collègues des Affaires indiennes et du Nord et d'autres ministères et organismes fédéraux compétents, ainsi qu'avec des représentants des collectivités autochtones, élabore et mette en oeuvre un plan d'action conçu pour aider les collectivités autochtones à réduire le chômage dans leur région, grâce à des initiatives d'expansion économique et de perfectionnement des ressources humaines.

Recommandation N° 6

Transport et autres infrastructures

Que la ministre de l'Emploi et de l'Immigration explique à ses collègues, le ministre des Finances, le ministre des Travaux publics et le ministre du Transport, l'importance du transport et d'autres infrastructures pour l'expansion économique et la croissance de l'emploi dans les régions, et qu'elle demande que des fonds soient affectés à de tels projets dans les régions à faible croissance, et que cette aide spéciale serve à couvrir les frais de construction et (ou) d'entretien d'aéroports, d'installations ferroviaires, portuaires et routières relevant de la compétence du gouvernement fédéral.

Recommandation N° 7

Renseignements sur les programmes et services concernant l'expansion économique

Que la ministre de l'Emploi et de l'Immigration et ses collègues des ministères compétents demandent à leurs représentants d'élaborer un système d'information sur les programmes qui permettra à chaque collectivité d'obtenir rapidement, localement et gratuitement, des informations récentes concernant les programmes fédéraux, provinciaux et municipaux qui pourraient répondre à leurs besoins particuliers.

Le CCCEI reconnaît que le cadre d'un tel programme a déjà été élaboré par la Banque fédérale de développement et qu'il pourrait être utilisé pour jeter les bases d'un système d'information plus localisé. De tels systèmes de traitement des données fonctionnent déjà de façon satisfaisante dans diverses régions d'Europe.

Recommandation N° 8

Collecte des données

Que la ministre de l'Emploi et de l'Immigration demande à ses représentants de collaborer avec Statistique Canada et d'autres ministères compétents à l'élaboration d'une banque de données contenant des informations sur chacune des régions; celles-ci devraient correspondre aux limites des Régions économiques de la Population active[19] ou à d'autres régions appropriées dans la mesure où ces dernières ne sont pas plus vastes que les Régions économiques actuelles de la Population active. Ces informations devraient être mises à la disposition des régions et des collectivités à peu de frais, voire gratuitement.

DE *Approches innovatrices du développement des entreprises en tant que levier de la croissance de l'emploi*

Recommandation N° 1

Comités consultatifs de district

a) que les actuels Conseils consultatifs locaux soient abolis et que de nouveaux Comités consultatifs soient mis sur pied en fonction des besoins du marché du travail et de l'économie déterminés à l'échelle du district;

b) que les personnes nommées à ces Comités consultatifs de district soient choisies par le ministre de l'Emploi et de l'Immigration à partir d'une liste de noms soumis par des groupes d'employeurs, des organisations syndicales et des associations communautaires reconnues, et que ces membres soient rémunérés adéquatement; que l'on utilise, dans la mesure du possible, les structures déjà en place pour éviter les chevauchements entre leurs travaux et ceux des Comités, et que ces derniers considèrent le principal Centre d'emploi du Canada de leur district comme leur secrétariat;

c) que ces nouveaux Comités, même s'ils continuent d'avoir pour principale responsabilité de fournir des renseignements aux bureaux de district ou aux bureaux locaux d'Emploi et Immigration Canada, soient également chargés d'évaluer et de coordonner les programmes d'emploi et d'aide aux entreprises de tous les ministères et organismes fédéraux du district;

d) que tous les Comités consultatifs de district présentent, au moins une fois l'an, un rapport au ministre de l'Emploi et de l'Immigration, et que ce rapport soit rendu public.

Recommandation N° 2

Répertoire des programmes existants

a) que le ministre de l'Emploi et de l'Immigration et le ministre de l'Expansion industrielle régionale demandent à leurs ministères d'établir un répertoire des programmes fédéraux visant à stimuler le développement économique, afin de déterminer si ces programmes appuient bien le type d'intervention qu'exige le nouvel environnement économique, de s'en assurer et de supprimer ceux qui ne s'appliquent plus aux besoins existants, et que

b) étant donné le grand nombre des programmes de développement fédéraux, provinciaux, régionaux et locaux qui sont offerts, que le ministre de l'Emploi et de l'Immigration et (ou) le ministre de l'Expansion industrielle régionale, en collaboration avec leurs homologues provinciaux, établissent une base de données et gardent à jour une liste facile à consulter de ces programmes et de leur description pour chacune des collectivités du pays.

DE *Les incidences de la politique fiscale sur l'emploi*

Recommandation

Que le Ministre de l'Emploi et de l'Immigration demande à son collègue, le Ministre des Finances, de promouvoir et de publier les études faisant ressortir les effets des initiatives de la première et de la seconde phase de la réforme fiscale sur l'emploi, de même que ceux de tout autre projet de changement fiscal, avant la mise en oeuvre de celui-ci.

[19] *Une Région économique — Population active est une entité géographique qui regroupe généralement plusieurs divisions du recensement à l'intérieur d'une province.*

Annexe I

Taux de chômage comparatifs
Canada, États-Unis et pays européens choisis

Pays	1988	1978	1968
Canada	7,7	8,3	4,5
États-Unis	5,4	6,1	3,6
Suède	1,6	1,8	1,8
Allemagne	7,6	3,7	1,2
France	10,1	5,4	2,6
Royaume-Uni	8,2	5,1	2,3
Autriche	3,6	1,7	1,8
Danemark	7,6	7,3	2,1
Japon	2,5	2,2	1,2
Norvège	3,2	1,9	1,1
Moyenne	5,8	4,3	2,2

Source: OCDE, Statistiques trimestrielles sur la population active, Paris 1989

Annexe II

En plus des réunions et des consultations tenues au cours de la préparation des trois rapports provisoires signalés dans ce document, le Comité sur l'emploi du CCCEI a consulté les personnes suivantes aux fins de la présente étude. Le CCCEI les remercie de façon particulière pour leur disponibilité à rencontrer le Comité ainsi que pour leur apports aux discussions.

Professeur Michael Bradfield
Département d'économique
Université Dalhousie
Halifax (Nouvelle-Écosse)

L'Honorable Eric Kierans
Professeur d'économique
Université Dalhousie
Halifax (Nouvelle-Écosse)

M. Dick Charbonneau
Directeur général
Thunder Bay Economic Development Corporation
Thunder Bay (Ontario)

M. Chris Southcott
Professeur de sociologie
Université Lakehead
Thunder Bay (Ontario)

Révérend Bill Major
Directeur exécutif
Downtown Churchworkers Association
Toronto (Ontario)

Professeur Morley Gunderson
Centre for Industrial Relations
Université de Toronto
Toronto (Ontario)

Mme Janet Dassinger
Full Employment Committee
Metro Labour Education Centre
Toronto (Ontario)

Annexe III
Bibliographie

Livres et rapports

Protocole additionnel à la charte sociale européenne. Strasbourg : Conseil de l'Europe, mai 1988.

S'adapter pour gagner. Rapport du Conseil consultatif sur l'adaptation. Ottawa : Approvisionnements et Services Canada, Mars 1989.

Investir dans les personnes : Un rapport sur Terre-Neuve. Ottawa : Conseil consultatif canadien de l'emploi et de l'immigration, avril 1988.

Rapport annuel. Ottawa : Banque du Canada, 1988.

Bellemare, Diane. *Full Employment : A Technically Feasible Goal, But a Political Challenge.* Paper. août 1983.

Bellemare, Diane and Lise Poulin Simon. *Le défi du plein emploi : une nouvelle économie.* Montréal : Les éditions Saint-Martin, 1986.

Benimadhu, Prem. *Hours of Work : Trends and Attitudes in Canada.* Ottawa : Centre de conférence du Canada, février 1987.

Bradfield, Michael. *Regional Economics. Analysis and Policies in Canada.* Toronto : McGraw-Hill Ryerson Limited, 1989.

Cameron, Duncan and Andrew Sharpe. *Policies for Full Employment.* Ottawa : Canadian Council on Social Development, 1988.

Les collectivités mono-industrielles au Canada : Une volonté fière de survivre. Ottawa : Conseil consultatif canadien de l'emploi et de l'immigration, février 1987.

Les collectivités mono-industrielles au Canada : à la recherche d'une nouvelle association. Ottawa : Conseil consultatif canadien de l'emploi et de l'immigration, mars 1988.

Stratégie canadienne de développement économique des Autochtones. Ottawa : Approvisionnements et services, 1989.

Canadian Economic Policy Since the War. Ottawa : Canadian Trade Committee, 1966.

Chand, Ranga and Roger Hubley. *The Unemployment Challenge : Issues and Options.* Ottawa : Centre de conférence du Canada, juin 1986 et août 1986.

Grandes lignes d'un programme national pour les travailleurs âgés. Ottawa : Conseil consultatif canadien de l'emploi et de l'immigration, novembre 1986.

Cohen, Gary L. *Les Canadiens entreprenants : travailleurs autonomes au Canada.* Ottawa : Statistique Canada, 1988.

Créer des emplois au niveau local. Initiatives locales de création d'emplois. Paris : Organisation pour la coopération et le développement économique, 1985

Employing Older Americans : Opportunities and Constraints. Helen Axel, ed. Summary of a symposium. Racine, Wis.: Wingspread Conference Centre, septembre 21-23, 1987.

Employment and Income. With Special Reference to the Initial Period of Reconstruction. Ottawa : Presented to Parliament by the Minister of Reconstruction, avril 1945.

Entrepreneurship. Toronto : The Canadian Chamber of Commerce, 1988.

OBJECTIF 2000. Résumé exécutif et recommandations. Toronto : La Chambre de commerce canadienne, août 1988.

Frank, James G. and Gilles Rhéaume. *Sales Tax Reform.* Ottawa : The Conference Board of Canada, mai 1989.

Full Employment and Growth As the Social and Economic Goal. A joint statement by BIAC AND TUAC. Paris: Organization for Economic Co-operation and Development, April 1981.

The future of Work. Ottawa : L'Institut Vanier de la famille, 1981.

L'Exploitation du changement. Toronto : La chambre du commerce canadienne, août 1988.

History of Employment and Manpower Policy in the United States. Twenty Years of Experience Under the Employment Act of 1946. Washington : Committee on Labor and Public Welfare, United States Senate, 1966.

Howland, Marie. *Plant Closings and Worker Displacement. The Regional Issues*. Kalamazoo, Mich. : W.E. Upjohn Institute for Employment Research, 1988.

Approches innovatrices du développement des entreprises en tant que levier de la croissance de l'emploi. Ottawa : Conseil consultatif canadien de l'emploi et de l'immigration, mai 1988.

Offre de main d'oeuvre, contraintes de la croissance et partage du travail. Paris : Organisation de coopération et de développement économique, 1982.

Le défi du plein emploi. Montréal : Institut de recherches appliquées sur le travail, 1989.

Lithwick, Harvey N. «Regional Policy : The Embodiment of Contradictions». From *How Ottawa Spends Your Money*. Toronto : James Lorimer & Co., 1982.

Making Investment Capital Available. Toronto : The Canadian Chamber of Commerce, août 1988.

Mayer, Jean. *Bringing Jobs to People*. Geneva : International Labour Office, 1988.

McCracken, Paul et al. *Towards Full Employment and Price Stability*. A report to OECD by a group of independent experts. Paris: Organisation de coopération et de développement économique, juin 1977.

Mesures d'aide aux chômeurs de longue durée dand quelques pays de l'OCDE. Paris : Organisation de coopération et de développement économique, 1988.

Les mécanismes de la création d'emplois : l'exemple américain. Paris : Organisation de coopération et de développement économique, 1987.

Meltz, Noah M., Frank Reid and Gerald S. Swartz. *Sharing the Work.* Toronto : University of Toronto Press, 1981.

La nature du chômage au Canada : conclusions tirées des renseignements sur les postes vacants. Ottawa : Centre canadien du marché du travail et de la productivité, novembre 1988.

Des perspectives et des chiffres. Système de projection des professions au Canada (SPPC). Ottawa : Emploi et Immigration Canada, 1989.

Obstacles. Rapport du Comité spécial concernant les invalides et les handicapée. Ottawa : Approvisionnements et services Canada, 1981.

Les travailleurs âgés : crise imminente sur le marché du travail. Ottawa : Conseil consultatif canadien de l'emploi et de l'immigration, août 1985.

Osberg, Lars. The Ratchet Effect of Economic Theory on Unemployment : Constraints, Choices and Blind Spots. Working paper No. 87-01. Halifax : Department of Economics, Dalhousie University, février 1987.

Peters, Tom. *Thriving on Chaos.* New York : Alfred A. Knopp, Inc., 1987.

Les prix, la productivité et l'emploi. Troisième exposé annuel. Ottawa : Conseil économique du Canada, 1966.

Programme de recherche et d'action sur le développement du marché du travail: initiatives locales d'emplois. Luxembourg : *Office des publications officielles de la Communauté Européenne,* 1985.

Disparité régionale au Canada, 1989, Ottawa : Industrie, sciences et technologie Canada, 1989.

Regional Economic Planning. Paris : Organization for European Economic Co-operation, 1960.

Rapport du Groupe de travail fédéral-provincial chargé de l'évaluation du développement régional. Conférence annuelle des premiers ministres. Toronto : Novembre 26-27, 1987, mai 1987.

Reshaping Development, 1984 and Beyond. Ottawa : The Vanier Institute of the Family, 1983.

Reshaping the Welfare State. Ottawa : The Vanier Institute of the Family, 1982.

Rose, David E. *The NAIRU in Canada : Concepts Determinants and Estimates.* Ottawa : Bank of Canada, décembre 1988.

Savoie, Donald J. *The Canadian Economy : A Regional Perspective.* Agincourt : Methuen Publications, 1986.

Les incidences de la politique fiscale sur l'emploi. Ottawa : Conseil consultatif canadien de l'emploi et de l'immigration, décembre 1987.

Technology and Canadian Business. Toronto : The Canadian Chamber of Commerce, août 1988.

Tomorrow's Customers. 22nd edition. Toronto : Clarkson/Woods Gordon, 1989.

Trebilcock, Michael. J. *L'économie politique de l'adaptation économique.* Commission royale sur l'union économique et les perspectives de développement du Canada. Ottawa : Approvisionnements et services Canada, 1986.

L'assurance-chômage. Ottawa : Conseil consultatif canadien de l'emploi et de l'immigration, février 1986.

Unemployment Insurance. Global Evidence of its Effects on Unemployment. Herbert C. Grubel and Michael A. Walker, eds. Vancouver : The Fraser Institute, 1978.

Le chômage : ses conséquences sur l'équilibre du corps et de l'esprit. Ottawa : Association canadienne pour la santé mentale, 1983.

Le travail et le salaire : le marché du travail au Canada. W. Craig Riddell, coordonnateur de la recherche. Commission royale sur l'union économique et les perspectives de développement du Canada. Ottawa : Approvisionnements et services Canada, 1985.

Working Times : A Report of the Ontario Task Force on Hours of Work and Overtime. Toronto : Government of Ontario, mai 1987.

Whiting, Edwin. *A Guide to Unemployment Reduction Measures.* London : MacMillan Press, 1987.

Le chômage régional au Canada : Un pays en déséquilibre. Conseil consultatif canadien de l'Emploi et de l'Immigration, novembre 1989.

Les travailleurs ayant des responsabilités familiales dans la société d'aujourd'hui : Qui s'en occupe? Ottawa : Conseil consultatif canadien de l'Emploi et de l'Immigration, juin 1987.

Annexe IV

Articles de périodiques

Akyeampong, Ernest. «Personnes travaillant temps partiel involontairement au Canada, 1975-1985», *La population active,* Statistique Canada, (déc. 1986).

Akyeampong, Ernest. «Les travailleurs âgés sur le marché du travail canadien», *La population active,* Statistique Canada, (nov. 1987).

Akyeampong, Ernest. «Évolution de la main-d'oeuvre temporaire», *Perspective,* revue préliminaire (1988).

Barton, C.A., R. Cutler, D.L. Hodgson and K.J. Rowles. «The Impact of Unemployment : A Local Study», *International Journal of Manpower,* vol. 7, no. 5 (1986).

Beach, C.M. and S.F. Kaliski. «Structural Unemployment, Demographic Change or Industrial Structure?» *Canadian Public Policy,* vol. XII, no. 2 (1987).

Boisard, P. «La réduction des durées travaillées», *Cahiers du centre d'études de l'emploi.* Presses universitaires de France, (1982).

Borstein, Joseph M. «Retraining the Older Worker : Michigan's Experience With Senior Employment Services», *Journal of Career Development,* vol. 13, no. 2 (Hiver 1986).

Chand, Ranga. «Why is Unemployment Still so High?» *Canadian Business Review,* (Printemps 1986).

Cook, Christopher. «What Can Business Contribute Towards Creating Employment?» *International Journal of Manpower,* vol. 7, no. 3 (1986).

«Dossier plein emploi», *Magazine Avenir,* avril 1989.

Doss, R.G., M.T. Dupré and F. Mehran. «La promotion de l'emploi et la mesure statistique du chômage», *Revue internationale du travail,* vol. 127, no. 1 (1988).

Dunn, Dennis J. «Vocational Rehabilitation of the Older Disabled Worker», *Journal of Rehabilitation.* (oct./nov./déc. 1981).

«Les répercussions d'une baisse des prix pétroliers», *Au Courant,* Conseil économique du Canada, vol. 6, no. 4 (1986).

Ginneken, Van Wouten. «Le plein emploi dans les pays de l'OCDE. Pourquoi pas?» *Revue international du travail,* vol. 125, no. 1 (jan.-fév. 1986).

Gower, Dave. «Canada's Unemployment Mosiac», *Perspective,* Statistique Canada, (été 1989).

Graham, John. «Walking a Tightrope», *Options politiques,* (déc. 1986).

Gunderson, Morley and James Pesando. «The Case for Allowing Mandatory Retirement», *Canadian Public Policy,* vol. XIV, no. 1 (1988).

Gunderson, Morley and Klaus Weiermair, «Labour Market Rigidities : Economic Analysis of Alternative Work Schedules Including Overtime Restrictions», *Management Under Differing Labour Market and Employment Systems,* (1988).

Housman, Roberta M. and Neal J. Baumann. «Employment and the Older Disabled Person», *Journal of Rehabilitation,* (oct./nov./déc. 1981).

«Les travailleurs déplacés», *Tendances sociales canadiennes,* (Printemps 1988).

Kaliski, S.F. «Accounting for Unemployment — A Labour Market Perspective», *Revue canadienne d'Économique,* vol. XX, no. 4 (nov. 1987).

Kierans, Eric. «The Human Face of Economics», More Jobs, Better Security reprints, *Options politiques,* (1987).

La population active, Statistique Canada, éditions diverses.

Labour Force Information, Statistique Canada, éditions diverses.

Labini, Paolo Sylos. «Can Europe Reach Full Employment Again?» *Labour* (1989).

«L'aile portante», *Europe sociale,* (Supplément 1/89).

Leighton, Patricia. «Job Sharing — Opportunities or Headaches?» *Employee Relations,* Vol. 8, No. 2 (1986).

Levesque, Jean-Marie. «The Growth of Part-time Work in a Changing Industrial Environment», *La population active,* (mai 1989).

Lipton, Mark. «An Unmentionable Personnel Problem of the 1980's», *Personnel,* (sept./oct. 1979).

OCDE Perspectives de l'emploi, (1988 and 1989).

«les inactifs : leurs activités de recherche d'eploi et leur désir de travailler septembre 1984», *La population active,* (oct. 1984).

Picot Garnett et Ted Wannell. «Perte d'un emploi et adaptation au marché du travail dans l'économie canadienne», *La population active,* (mar. 1987).

Roy, Arun. «Variations de l'activité, de l'emploi et du chômage en fonction des fluctuations cycliques de l'économie», *Bulletin du marché du travail,* Emploi et Immigration Canada, (nov. 1986).

«Sweden's Economy. The Nonconformist State», *The Economist,* (mar. 7, 1987).

Tobin, James. «High Time to Restore the Employment Act of 1946», *Challenge,* (mai-juin 1986).

«Where Will the Jobs Be?» *Europe sociale,* no. 3/86, (sept. 1986).

Wolfbien, Seymour L. «The Older Worker», *International Journal of Manpower,* vol. 9, no. 6 (1988).

«Jeunes travailleurs en quête d'emploi», *Perspective,* revue préliminaire (1988).

Zuken, Sharon. «Markets and Politics in France's Declining Regions», *Journal of Policy Analysis and Management,* vol. 5, no. 1 (1985).

On peut se procurer des exemplaires du présent rapport et des rapports publiés antérieurement par le CCCEI, mentionnés dans le texte, à l'adresse suivante :

Conseil consultatif canadien de l'emploi et de l'immigration
Phase II, 3e étage
Place du Portage
165, rue Hôtel de Ville
Hull (Québec)
K1A 0J9